

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus IX.

Fasciculus 1.

SZENTPÉTERI ISTVÁN

A közvetlen demokratikus formák  
sorsa a burzsoá állami fejlődésben



SZEGED

1962.

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, LÁSZLÓ BUZA, ISTVÁN KOVÁCS,  
JÁNOS MARTONYI

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis*

Nota

*Acta Jur. et Pol. Szeged*

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, BUZA LÁSZLÓ, KOVÁCS ISTVÁN,  
MARTONYI JÁNOS

Kiadja

*A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara*  
(Szeged, Lenin krt. 50.)

Kiadványunk rövidítése

*Acta Jur. et Pol. Szeged*

Felölös kiadó: Kovács István

Megjelent 500 példányban

---

Szegedi Nyomda V. 62-155

A képviseleti és közvetlen demokrácia összekapcsolását a marxizmus klasszikusai a szocialista demokrácia egyik leglényegesebb vonásának tartották. A közvetlen demokratikus formák révén épül ki szerves és állandó kapcsolat a szorosan vett államszervezet és a társadalom között. A szocialista demokráciában intézményes biztosítékok állanak a társadalom rendelkezésére arra, hogy meg tudják akadályozni az állami szerveknek a társadalomtól való elidegenedését. A közvetlen demokrácia formáinak épp e vonatkozásban van nagy jelentőségük a szocialista állami mechanizmusban.

A közvetlen demokrácia formái már a polgári forradalmaktól kezdve helyet kaptak egyes kapitalista államok intézményei között. A polgári politika tudománya a közvetlen demokrácia fogalmán egészen mást ért, mint a szocialista jogtudomány a klasszikusok felfogásából kiindulva. A közvetlen demokrácia szocialista és kapitalista értelmezése között éles határvonalat kell húznunk, mert az elnevezésbeli azonosság egészen más tartalmat takar. Felmerül az a kérdés is, hogy a közvetlen demokratikus formák burzsoá fejlődésének vonásai tükröződnek-e a közvetlen demokrácia szocialista formáiban, egyáltalán van-e valamilyen folytonosság és közvetlen hatás a két gyökeresen különböző társadalmi formáció ilyen jellegű intézményei között?

Mindezeknek a kérdéseknek a megválaszolása érdekében marxista szemmel foglalkoznunk kell a közvetlen demokrácia szocializmus előtti történetével, az intézményeknek és a rájuk vonatkozó politikai nézeteknek a bírálatával.

A közvetlen demokratikus formák szocializmus előtti fejlődése a felbomló ösközösségi rendig, illetve a rabszolgatartó államig visszanyúl. A közvetlen demokrácia polgári értelmezésének kezdetei a reformáció korában majd a felvilágosodás irodalmában formálódnak — s különösen Rousseau munkáiban emelkednek egységes koncepcióvá.

A polgári forradalmakban létrejöttek a közvetlen demokratikus formák és alkotmányi rögzítést nyertek. A legérdekesebb és legtanulságosabb a közvetlen demokratikus formák francia forradalom alatti fejlődése. A közvetlen demokrácia polgári jellegű fejlődése a XVI. sz. elejétől kezdődik és több szakaszra bontva tart egész napjainkig.

A közvetlen demokratikus formák fejlődésének probléma köréből — e helyen — a formáknak a burzsoá állami fejlődésben való elterjedését kívánjuk végigvezetni és jellemezni. A közvetlen demokratikus intézmények sorsának alakulását a polgári államon belül két szakaszra bontjuk, — mert más vonások jellemzik az imperializmus időszakát, mint a klasszikus kapitalizmust. Bevezetésként annak illusztrálására hozunk fel példákat, hogy a nagy francia polgári forradalmat követően a polgári forradalmakban nem volt többé olyan jelentősége — vagy éppen semmilyen szerepe sem — a polgárság követelése között a közvetlen demokratikus elveknek.

## I.

### A KÖZVETLEN DEMOKRATIKUS INTÉZMÉNYEK A KLASSZIKUS KAPITALIZMUS KORSZAKÁBAN

A klasszikus burzsoá forradalmak lezajlása után az általános burzsoá állami fejlődésben a közvetlen demokrácia formái elenyésző, csekély szerepet vittek. A nagy polgári forradalmak — különösen az 1789-ben kezdődő francia forradalom — egyrészt azt a tanulságot érezték meg a burzsoáziában, hogy a széleskörű tömegmozgalmak kibontakozása a legszervezettebb réteg, a nagyburzsoázia uralmát veszélyeztetik, másrészt, hogy az államhatalom közvetlen demokratikus megszervezésére vonatkozó forradalmi ideológia naiv és megvalósíthatatlan, illetve a forradalmi gyakorlatban kialakított formáiban burzsoázia uralmát veszélyezteti, másrészt, hogy az államhatalom közvetlen után, annak tapasztalatait levonva a burzsoá államépítés a gyakorlatban teljesen a képviseleti elv alapjára állt, és a burzsoá államtudomány — a polgári társadalmi igénynek megfelelően — jóformán teljesen elejtette a közvetlen demokrácia alkalmazhatóságának gondolatát.

A klasszikus burzsoá forradalmak lezajlása után a közvetlen demokratikus formáknak tényleges politikai és jogi intézményekre való oszlása — kivéve a későbbi forradalmi mozgalmakat — megszűnt, s azok csak írott jogi formákban nyerhettek polgárjogot a burzsoá államban. A közvetlen demokrácia tényleges politikai formái, a forradalmi tömegek szervezett erejének, közvetlen hatalmának eredményeiként léteztek a népmozgalmak idején, s a forradalmi tömegek veresége a formák sorsát is megpecsételte. A forradalom lezárása után csak azok a formák maradhattak fenn kivételesen, amelyeket a burzsoázia uralmának fenntartása és stabilitása szempontjából nem tartott veszélyesnek. Ezeket viszont a polgári állam írott jogilag szabályozta és állami intézményei közé beépítette. A polgári állam részéről elinduló jogi szabályozás egyben kontraszelekciót is jelentett a közvetlen demokratikus formák körében. A burzsoázia eleve csak azokat az intézményeket ismerte el alkotmányilag, amelyek a valódi tömegmozgalmak kibontakozására — a jogi szabályozás béklyói között — az igazi népakarat kinyilvánítására nem nyújtottak lehetőséget. Így pl. a klasszikus polgári forradalmak után a közvetlen demokrácia formái közül általában mindenütt megszűntek, elhaltak azok, amelyek a forradalomban a képviselet irányítására, illetve ellenőrzésére szolgáló szervezeti biztosítékokat jelentették (utasítás, visszahívás).

1. A klasszikus kapitalizmus korszakában a közvetlen demokratikus intézmények csökkenő szerepét mutatják a nagy francia forradalmat követő polgári forradalmak, s ezek eredményeként létrejövő alkotmányok, de mutatja a legfejlettebb polgári államok intézményrendszereinek fejlődése is. A közvetlen demokratikus formák háttérbe szorulásának általános tendenciáját, az ettől eltérő svájci és amerikai fejlődés nem cáfolja, hanem csak a különleges és kivételes feltételekre hívja fel a figyelmet.

A XIX. századi burzsoá forradalmakban — ha a forradalmi tömegakciók kibontakozása során de facto közvetlen demokratikus intézményekkel természetesen találkozunk is — a közvetlen demokratikus formák alkotmányi elismerése már elmarad. Az 1830-as *belga* forradalom alapján született alkotmány (1831. febr. 7.) elvileg kimondja ugyan, hogy „Minden hatalom a népből származik” (25. §. (1) bek.), és hogy a nép ezt a hatalmat az alkotmányban meghatározott módon gyakorolja, de az alkotmány félremagyarázhatatlan szövegezése szerint ez csak a képviseleti szervek útján történhet. Semmiféle közvetlen demokratikus formát nem ismer el az alkotmány. Nem találunk közvetlen demokratikus formákat — hogy csupán néhány további példát említsünk — sem az 1830-as, sem 1848-as francia alkotmányban, vagy a németországi forradalom következményeként elfogadott 1849. évi német birodalmi alkotmányban.

Az 1848–49-es *magyar polgári forradalom* is jellegzetes példát szolgáltat arra, hogy a klasszikus kapitalizmus időszakában a polgárság mennyire idegenkedik a közvetlen demokratikus intézmények jogi elismerésétől. Az új államszervezet képviseleti vagy közvetlen demokratikus formákra való felépítésével kapcsolatban a forradalom alatt nálunk is viták zajlottak le. A *gyakorlati államszervező munka, az új intézmények törvényi szabályozása azonban teljes határozottsággal a képviseleti elv felé mutatott*. Az 1848–49-es forradalmunk idején a közvetlen demokratikus intézményeket két egymástól jellegében teljesen eltérő osztály egyaránt alkalmazta. A *forradalmi tömegmozgalom hatására kialakultak azok a formák*, amelyek keretében a Habsburg-monarchia ellen megindult a harc, s amelyeken keresztül a tömegek forradalmi ereje, energiája, aktivitása bontakozott ki.<sup>1</sup> Ezek az intézmények formájukat tekintve természetesen bizonyos hasonlóságot mutattak a *nemesi demokrácia hagyományos közvetlen demokratikus formáival* — (követi utasítás, a képviselő beszámolósi kötelezettsége, a küldött visszahívhatóságának elve, s ami az egészet kifejezte; a nemesi megyei gyűlés) —, de a forradalmi

<sup>1</sup> Ezekkel a formákkal e helyen nem kívánunk foglalkozni, fő vonásaikban, funkcióikban azok jellemzők rájuk, ami az angol és francia forradalom „de facto” közvetlen demokratikus intézményeire. Képet kaphatunk a spontán, s részben szervezett tömegmozgalmak intenzitásáról, sajátosságairól, Ember Győző: „Iratok az 1848-i magyarországi parasztmozgalmak történetéhez” (Bp. 1951.) c. gyűjteményéből, továbbá Kosáry Domokos: Kossuth Lajos harca a feudális és gyarmati elnyomás ellen. Kossuth emlékkönyv. Akadémiai Kiadó, Bp. 1952. I. k. 68. s. köv. o., Révész Imre „Az utópikus szocialista gondolat magyarországi hatásaihoz” c. (Századok, 1951.) tanulmányában is jellegzetes, közvetlen népi akciókról tesz említést. Lítikai József kezdeményezésére — hogy csak egy példát említsünk — 1849. újév napjára Tiszabercelen összehívott *népgyűlés* elhatározta a regalék eltörlését. A kezdeményezőt — írja Révész „a forradalmi és császári bíróság — a közös polgári osztályalapon — egyformán elmarasztalta”. 143. o.

tömegmozgalmak *haladó* társadalmi rétegei teljesen más tartalommal alkalmazták azokat.<sup>2</sup>

A vármegyei nemesség — osztálykereteire korlátozva — maga is tovább alkalmazta hagyományos közvetlen demokratikus formáit és ellenforradalmi jellegű határozatok, döntések hozatalára használta fel.<sup>3</sup> A nemesség konzervatív része ezeken a formákon keresztül mindent megtett a forradalmi kormányzat számos fontos intézkedése végrehajtásának meggátolására, elszabotálására. Ismert tény az is, hogy az első fontos forradalmi törvények épp e formák félredobásával, a követi utasítások áttörésével születtek meg. Ha a forradalmi hatalom engedett volna egyes követek halogató taktikájának — nevezetesen, hogy e fontos intézkedések foganatosítása előtt, előbb hallgassák meg a nemesség vármegyei gyűléseinek álláspontját, és szerezzék meg e gyűlések jóváhagyását a forradalmi törvényekhez —, akkor minden bizonyára nem születtek volna meg a márciusi törvények sem.<sup>4</sup>

A közvetlen demokratikus formákat illetően a korabeli magyar társadalomban három különböző értékelést találunk:

a) A magyar értelmiség plebejus demokrata elemei, akik a forradalmi akciókat a legteljesebb mértékben támogatták és a tömegek legradikálisabb követeléseitől sem riadtak vissza, *a közvetlen demokratikus formákat, mint a legszélesebb tömegek akaratkifejezésére szolgáló formákat fogták fel és maradéktalanul igenelték.* Számukra a közvetlen demokratikus intézmények elsősorban a forradalmi teremtmény formálta alakban jelentettek értéket, de tudták, hogy a közvetlen demokrácia hagyományos formáit is új tartalommal lehet megtölteni, ha a társadalom legszélesebb rétegei bekerülnek az alkotmány sáncái közé. Jellemző erre a csoportra pl. Könyves Tóth Mihály véleménye, aki szinte Rousseau szavait ismételve mondta, hogy az igazi demokrácia a nép közvetlen hatalom gyakorlására épül, és ez nagyobb államban alig elképzelhető forma. A korabeli egyik leghaladóbb polgári állami berendezkedés demokratizmusának korlátait is éles szemmel látta. „Azt, ami az Észak-amerikai Unióban van — írja Révész Imre —, ő nem demokráciának, hanem „képviseleti kormányrendszernek, a constitutionális államszervezetnek” ne-

<sup>2</sup> A „hivatalos” államhatalom rendszerint nem ismerte el ezeket „jogszerű” lépéseknek. Egy város közönsége országgyűlési képviselőjének visszahívására vonatkozó határozata jóváhagyását kérte az országgyűléstől. Az igazolási választmány véleményezése alapján a jóváhagyást elutasították egyszerűen arra hivatkozva, hogy *követet nem lehet visszahívni.* (L.: Beér János: Az 1848—49. évi népképviseleti országgyűlés. Akadémiai Kiadó, 1954. 195. o.). Az országgyűlési képviselők visszahívhatóságának jogintézményként való elismerését tehát az országgyűlés tagadta, de a forradalmi szervezetekben mégis alkalmazott módszer volt.

<sup>3</sup> Az „ősi alkotmány” közvetlen demokratikus intézményeit már a reformkorban is reakciós tartalommal használta a közép- és kisnemesség jó része. A nemesi vármegyék ellenállásának megtörésére a bécsi kormány szerveztette meg hivatalnokaival a megyei bocskoros nemességet, és ezeket játszotta ki a haladóbb nemesi ellenzékkel szemben. A vármegyékben a közvetlen demokráciát a nemesség számára a követi utasítások, a követek működésének ellenőrzése, póttutasítások alkotása, s a visszahívás lehetősége jelentette. Eckhard Ferenc: 1848, a szabadság éve. Bp. 1948. 38., 40—41. o.

<sup>4</sup> Vö. Magyar alkotmányjog. (Szerk.: Beér János) Egyetemi tankönyv. 1951. 73—74. o. A forradalom kezdetén a reformok körül lezajló vitákról l. továbbá: Kossuth id. m. 78., s köv. oldalak, Lukács—Mérei—Spira: Kossuth Lajos. Művelt Nép. 1952. 76—80. o.

vezi, s azt mondja róla: „tudjuk, hogy Washington, és nem a nép terem-  
tette”.<sup>5</sup>

b) A közvetlen demokratikus formák magasabbrendűségét vallotta a képviseleti rendszerrel szemben az „ősi alkotmány” konzervatív nemesi tábor. A közvetlen demokratikus formákat — polgári értelemben is szűk, s nemesi vezetés alá szorított — társadalmi rétegekre akarták csak kiterjeszteni. A közvetlen demokratikus formákat dicsőítették, a képviseleti rendszer korukban is megfigyelhető ellentmondásait élesen kipellengérezték, ugyanakkor azonban a demokráciát még sokkal szűkebb társadalmi bázisra korlátozták volna, mint az általuk bírált képviseleti államok. Világos, hogy ez a csoport teljesen reakciós szemszögből értékelte a közvetlen demokratikus formákat, noha érvelésében a legkövetkezetesebb demokrata köntösébe bújt. E csoport nézeteit Benczúr János tanainak ismertetésével kapcsolatban részletesebben kifejtjük és értékeljük.<sup>6</sup>

c) Az előbbi két csoporttal szemben álltak a képviseleti rendszer feltétel-  
len hívei. Társadalmi hovatartozásukat tekintve e tábor gerincét kétségtelenül a polgári származású politikusok és közírók képezték, de csatlakoztak hozzájuk a kis- és középnemesség progresszívebb képviselői is. A centrista irányzat mondhatni, hogy a maga egészében kizárólag képviseleti alapon tudta csak elképzelni a polgári állam számára megfelelő törvényhozási rendszert. A municipalisták között már megoszlott a vélemény a közvetlen demokratikus formák és a képviseleti szervek szerepét és jelentőségét illetően, de azt mindenestre látták, hogy a forradalom alatt a nemesi demokrácia formái az ellenforradalmi szervezkedés alapjai lehetnek.

A képviseleti rendszer híveinek élén a forradalmi államépítés nagy vezére, Kossuth állott, aki municipalista létére ebben a kérdésben a legnagyobb egyetértésben állt a centralistákkal.

A forradalmi osztályharc kereteibe illesztendő be az a vita, amelyik a közvetlen és képviseleti demokrácia kérdései kapcsán a két utóbbi csoport között kibontakozott. A vitázók érvei mögött haladó vagy retrográd osztályok politikai érdekei húzódtak meg. Tekintettel arra, hogy a nemesi reakció idevonatkozó nézetei nagyon körmönfontan, a „legteljesebb” demokrácia védelmének köntösében jelentkeztek, részletesebben ismertetni és értékelni kívánjuk azokat, rámutatva e tanokra vonatkozó korabeli kritikára, s különösen Kossuth ellenük felhozott érveire.

Kossuth, mint az angol viszonyok ismerője és tisztelője, a hatalom központi szervének kétségtelenül az angol parlament mintájára felépülő képviseleti szervet képzelt el. Kossuth nézetei a törvényhozó szerv felépítését ille-

<sup>5</sup> Könyves Tóth Mihály a magyarországi puritanizmus hagyományain nevelkedő debreceni forradalmár pap volt, akit a forradalom leverése után halálra, majd kegyelemből 20 évi várfogságra ítélték. Révész Imre, id. m. 142. old.

Vasvári Pálnak országos szinten a népi tömegmozgalmak kibontakoztatásában és szervezésében nagy érdemei voltak. Ő a demokráciát plebejus értelemben fogta fel. Fekete Sándor: Vasvári Pál. Művelt Nép. Könyvkiadó. 1951. 25—42. o.

<sup>6</sup> Benczúr János idevonatkozó alapvető munkája (A szabadság és társadalmi rend elmélete, Pest. 1848.) a forradalom előtt készült. 1845-ben akadémiai pályadjat nyert, de a forradalom alatt kiegészítette, illetve átdolgozta és azonnal meg is jelentette. Benczúr nézeteit általános államelméleti szempontból értékeli Szabó Imre. (A burzsoá állam és jogbölcselet Magyarországon. Akadémiai Kiadó, 1955. 171., s következő oldalak.)

tően világosan kifejezésre jutottak a forradalmi országgyűlésnek abban a vitájában, amelyet a törvényhozás szervezetére vonatkozó törvényjavaslattal kapcsolatban folytattak le. Az új törvényhozó szerv megalakítása körüli vitában több konzervatív nemesi felszólaló, a képviselő és a választó polgárok közötti kapcsolat fenntartására biztosítékokat akart felállítani. Tarnóczy Kázmér azt követelte, hogy maradjon meg az *utasítási jog*, mint a helyhatóságok leglényegesebb jogosítványa a törvényhozás körül. Olgyay Titusz pedig „legalább a visszahívási jogot kívánta biztosítani”.<sup>7</sup>

Kossuth ezekre a felszólalásokra adott válaszában az angol és a magyar törvényhozás rendszerét összehasonlítva, a magyar intézmények elmaradottságának elsődleges okát éppen a képviselet mellőzésében jelölte meg. A törvényhozás forradalom előtti rendszeréről írja: „Míg a szigetországbeli jó korán két házban alakult a nemzet fölött, a kelet népe még 1526-ban is fejenként gyülekezett Rákos mezejére s csak lassanként, keservesen tudott a kéttáblai rendszerhez szokni.”<sup>8</sup>

Kossuth maga is látta, hogy a forradalmi törvények végrehajtásának, az állami egység megteremtésének a régi formák nagy akadályai lehetnek,<sup>9</sup> különösen keserűen tapasztalta, hogy a forradalom célkitűzéseit a megyei gyűlések nemesi vezetés mellett akkor sem támogatták, ha a polgári elem be is vonult már oda: „A jelen körülmények által ránk kényszerített törvények a mostani megyei elemek által végrehajthatlanul maradnak. A megyék jelen szerkezetükön maguk változtattak legújabbban. Pest megye ösgyűléssé lön, minden ember részt vehetvén ott a tanácskozásban; mi impraktikus, mert olyan 52 souverainitást állít fel a hazában, minőt a világtörténet nem mutat fel, s mellyel épp ezért kormányozni lehetetlen.”<sup>10</sup>

Kossuth éppen ezért a megyerendszer mielőbbi képviseleti alapokra való átszervezését követelte, s törvénytervezetet is kidolgozott erre vonatkozólag. Nem kétséges, hogy Kossuth helyesen ismerte fel a polgári forradalom szükségleteit, és a nemesi konzervatív szemlélet reakciós korlátait bírálva a nemesi demokrácia magasabbrendűségének mítosza ellen felvette a harcot. A polgári forradalmi vezetők konzekvens követelése volt az, hogy a nemesi vármegyét, s annak hagyományos feudális közvetlen demokratikus formáját szét kell bomlasztani. Nem vitás, hogy ezeknek a formáknak a fenntartására irányuló mozgalmak akarva, nem akarva a nemesi reakció malmára hajtották a vizet és a polgári átalakulás folyamatát akadályozták.

Másrészről az is tény, hogy Kossuth a képviseleti rendszerre való áttéréssel egy olyan intézményt akart meggyökereztetni, amelynek ellentmondásossága, társadalomtól való elidegenedése a polgári államok gyakorlata alapján már egyre nyilvánvalóbbá vált. Az „ösi alkotmány” védelmezői épp ezt aknázták ki, a képviseleti rendszer polgári viszonyok közötti működésének viszszaállításait hangoztatva. A polgári képviselet fölött mondott bírálat azonban

<sup>7</sup> Benczúr id. m. 143. o.

<sup>8</sup> Uo. 136. o.

<sup>9</sup> A konzervatív nemesség viszont igyekezett Kossuth álláspontját úgy magyarázni, mintha a megye rendszer mellett állásfoglalása a régi értelemben vett megye fenntartását jelentené. „Kossuthra hivatkoztak — írja Szabó Imre —, valójában azonban alapvetően mást akartak, mint Kossuth. A Kossuth-féle ismeretes, gyakorlati politikai okokon nyugvó, megye mellett álláspont köré egész hamis elméletet kerekítettek.” A burzsoá jogbölcselet. 172. o.

<sup>10</sup> Kossuth Lajos egyik beszédét idézi Benczúr. 137. o.



tendenciózusán a polgári átalakulás eddigi eredményei ellen irányult és „pozitív” programja csak a régi fenntartása volt. Nagyon jellemző a látszólag haladó — de lényegében teljesen retrográd álláspontra és okfejtésre Benczur érvelése. A képviseleti rendszer angol és francia forradalom óta tartó fejlődési szakaszainak tapasztalatai alapján meggyőző erővel tárta fel a polgári társadalom fejlődő ellentmondásait, amelyeket ő a képviseleti formának a rovására írt. Rousseau-tól—Tocqueville-ig a politikai irodalom és publicisztika mindazon megnyilatkozását összegyűjtötte, amelyik a képviseleti rendszer diszkreditálására alkalmas lehetett. Alaptételét a következő gondolata fejezi ki: „Ügy látjuk, miként a népképviseletnek nevezett rendszerben a törvényhozó hatalom nem a nemzetre, sem többségére, hanem egy általa koronként választandó választmányra, de mindig a kisebbségre van ruházva, úgyhogy a képviselet a törvényhozásnak nem természetes, hanem természetellenes rendszere.”<sup>11</sup>

A polgári államok választási rendszerét jellemezve, mondja: „A többség nem teremthet magának eszményé szerinti képviselőt, hanem a választhatók közül jó elébe egy-két becsületes ember, s egy-két színmutató, jó és rossz hazafi, értelmes és üres szájhős: s ezek közül akarva nem akarva választ. És választ nem bizonyos tárgyra nézve, s a törvénytől kiszabott évekre; úgyhogy itt a többség is csak a választás pillanatában többség, azontúl pedig semmi sem, azontúl csak alattvalója azon korlátlan hatalomnak, amelyet éppen a választás által maga fölé emelt.”<sup>12</sup>

A törvényhozást a közvetlen demokratikus elemek beépítésével a következőképpen kívánta megszervezni. A törvényhozás legfelsőbb fóruma a nép követeiből álló testület, amelynek tagjai felelősséggel tartoznak az őket megválasztó polgároknak. A választó polgárok és a képviselők között olyan szoros kapcsolatot kell kiépíteni, hogy a képviselet valóban csak az összesség akaratát kifejező szerv lehessen. Kanttal együtt vallja: „A törvényhozó hatalom csak a nép egyesült akaratát illetheti, mert abból kellvén minden jognak eredni, szükséges, hogy törvénye által jogtalanságot általában senki se követhessen el. Márpedig, ha valaki valamit egy másik ellen határoz, mindig lehetséges, hogy azzal rajta jogtalanságot követ el, ámde sohasem azzal, mit az magára maga határoz (mert: volenti non fit injuria). Tehát csak mindnyájoknak összhangzó s egyesült akarata, mennyiben mindenik mindnyájok és mindnyájan mindenik fölött ugyanazt határozzák, következőleg csak az egyetemes, egyesült népakarat lehet törvényhozó.”<sup>13</sup> Legfelső fokon, ő is szükségesnek tartja a képviseletet, de a követeket feltétlenül a választók utasításainak, állandó „népi” ellenőrzésnek vetné alá és visszahívhatóságuk kimon-

<sup>11</sup> Benczur id. m. 172—173. o. Kiemelés tőlem Sz. I.

<sup>12</sup> Uo. 176. o. Amíg Marx ezeket a negatívumokat a polgári államon belüli ellentmondások kifejlődéseként fogta fel és a jövő társadalmá szempontjából bírálta, addig Benczur a régi feudális viszonyok visszaállítása érdekében kovácsolt érvet belőlük.

<sup>13</sup> Uo. 131. o. „Ha az összességnél maradt s örökre megtartandó alkotmányozó hatalommal chartát íratok, miért nem íratjátok hát vele a törvényeket is? Tán hogy ezek kisebb érdekűek, vagy az összességet nem akarjátok minduntalan fárasztani, s jobb szeretitek, ha nyugodni vonul, s szabadságának ügyét másokra bízta? Vannak dolgok, melyek semmi helyettesítést nem tűrnek. A gondviselés úgy akarná, hogy valamint minden élőlénynek teste fenntartása végett önmagának kelljen ennie és innia: úgy minden embernek, ki szabad kíván lenni, önmagának kelljen szabadságát önön veritékével táplálnia.” Ugyanott, 190. o.

dását követeli. A polgári államok demokratizmusának ellentmondásait gúnyolva mondja, hogy „Ha a ministeriumnak joga lehet a kamarát tetszése szerint bármikor feloszlatni: a jog és igazság engedhetetlen követelésénél fogva a népnek még inkább joggal kell bírnia, miszerint követeit belátása szerint bármikor változtathassa. De ha a nép ezen természetes jogától meg nem fosztatik: azonnal vége van a képviseleti rendszernek. Mert csak egy alternatíva van. Tudniillik vagy a választókat, vagy a választottakat illeti a törvényhozó hatalom gyakorlata. A képviselet ez utóbbiakra ruházta ezt. De ha a választók bírják követváltoztatási jogukat; azonnal ők urai a törvényhozó hatalomnak. Mert hibásan tesznek sokan különbséget az utasítási s visszahívási jog közt. A kettő együtt jár. A visszahívási jog józanul nem gyakoroltathatik anélkül, hogy a követ utasíttassék, vagy legalább arról értesíttessék, hogy mi csoda magaviselete mellett nem fog visszahívatni, hogy miért hivatik vissza. És így bebizonyítottuk, miszerint a képviselet, ha különben a legméltányosabb jogosság terén állna is, a kormánynak engedett egyetlen kamarafelosztási jog által, vagy leszoríttatik a jogosság teréről, s bitorlás rendszerévé válik, vagy pedig a rendszer, a jog mezején maradván, azaz a népnek is hasonló jog tulajdoníttatván, megszűnik képviseleti rendszer lenni.”<sup>14</sup>

Benczur tehát kétségtelenül a *kötött mandátum híve*, szemben a burzsoá jogtudományban uralkodó szabad küldötti mandátum elméletével. A kötétt mandátum mellett felhozott érvei látszólag nagyon demokratikus érzületből fakadnak,<sup>15</sup> de — amint később látni fogjuk — egész elméletét a nemesi előjogok védelmének szolgálatába állította.

A törvényhozó szerv konkrét megalakítására vonatkozó javaslatai, már jobban elárulják mennyire a „történelmi alkotmány” eszmekörében mozog. Az ország területét lehetőleg egyenlő egységekre kell beosztani — mondja —, amelyeknek székhelyén tartanak a kerület választói gyűléseit. A gyűlésekben csak azok vehetnének részt, akiket a kerületi választók listájára felvettek.

A Benczur által javasolt választójog azonban magas censzusokat tartalmaz, amelyek kizárták volna a választójogból és a kerületi gyűlésen való

<sup>14</sup> Uo. 187. o.

<sup>15</sup> A szabad mandátum lényegét és következményeit az alábbiakban foglalja össze: „Amint az elválasztott követ a kamara küszöbén átlép, megszűnik küldötti viszonyban lenni s nem képviseli azokat, akik őt képviselőjükül választják, hanem képviseli az egész országot. Tehát nem azokat képviseli, kiket ő ismer, s kiktől bizodalommal megajándékozott, hanem képvisel legnagyobbreszt olyanokat, kiket ő nem ismer, s kik őt semmire sem bízták meg, és így tesz egy-egyik mindenik képviselő, úgy, hogy a küldöket senki sem képviseli, hanem mindnyájan az országot képviselik, mely így egy, vagy más tárgyra nézve vajmi könnyen lesz a képviselők képzetében tündérországgá!” Uo. 177. o.

Ide vonatkozó fejtegetései tartalmukban rendkívül hasonlók Rousseau-nak általában képviselet, különösen pedig a szabad mandátum fölött gyakorolt bírálatához. „Az angol nép szabadnak hiszi magát, de nagyon téved; csak a parlamenti választások idején szabad, s ezek befejeztével ismét szolgátságban él”... „mihelyt a nép képviselőket választ, nem szabad többé, és mint nép megszűnt létezni”. A társadalmi szerződés. (Phönix-Oravetz-kiadás), 104., 106. o.

Amíg azonban Rousseau a képviselet fölötti kritikájával a feudalizmust támadja a legélesebben („A képviseleti rendszer az újabb korban keletkezett, s a feudális kornak igazságtalan és esztelen kormányformájának következménye, amelyben az emberi méltóságot tiporták és az emberi nevet meggyalázták” 104. o.), addig Benczur és a nemesi konzervatívok a feudális korszakot rossz szóval nem, vagy alig illették.

résztvételi jogból nem csupán jóformán a parasztság egészét, hanem a kispolgárság zömét is. A Benczúr-féle kerületi gyűlés nem lett volna más, mint a területében talán átalakított, de a politikai tartalmában alig érintett nemesi vármegye közgyűlése. A nemesi előjogok fenntartása az állam vezetésében, a nemesek különleges helyzetének biztosítása annyira leplezetlen célja volt, hogy a társadalom két kategóriára osztásától sem riadt vissza. A kerületi gyűléssel szemben a választójoggal nem rendelkező nép „politikai fóruma” lett volna községrendszer, amelynek azonban semmi beleszólása nem lett volna a törvényalkotásba.<sup>16</sup>

A kerületi gyűlés számára biztosított demokratikus formák és jogok semmiképpen nem változtatnak a teljesen reakciós célzaton. Hiába mondja ezek után, hogy a megyei gyűlések választották volna a küldötteket országos tanácskozásba,<sup>17</sup> és e küldöttek „csak avégett küldetnek, hogy küldöik akaratát végrehajtsák”,<sup>18</sup> s továbbá: a megyei gyűlések utasításokat adhattak volna a küldötteknek. Mindez a „demokratizmus” csak a társadalom egy idejét múlt szűk rétegének jelentett volna demokráciát.

Benczúr koncepciója jellegzetes példát mutat arra, hogy a közvetlen demokrácia intézményeinek követelése — bármennyire haladó gondolatmenetnek is látszik általában — a politikai tartalomtól elszakítva nem értékelhető pozitívan. A politikai szervezeti formák pozitív, vagy negatív megítélésénél mindig figyelembe kell venni azt, hogy milyen osztályok szolgálatába kívánják azokat állítani. Az 1848–49-es forradalomban minden olyan törekvés, amely a közvetlen demokratikus intézmények alkalmazását csak a társadalom egy szűk rétegére, túlnyomórészt a volt nemesi osztály tagjaira nézve kívánta fenntartani, illetve kiterjeszteni, *feltétlenül reakciós, a haladó erőkkal szemben ellenséges program volt*. Benczúr a korabeli haladóbb eszméket is reakciós tartalommal alkalmazandó forma megvédésének szolgálatába sorakoztatta fel, s a közvetlen demokrácia legegységesebb formáiból, egy defenzívában levő osztály, a közép- és kismemesség előjogainak védelmére akart védőeszközt teremteni.<sup>19</sup>

A nemesi középrétegek azzal, hogy még a forradalomban is elszigetelték magukat a nemességen kívülálló tömegektől, s közvetlen demokrácia formáit csak régi, szűk osztályközösségük keretében akarták gyakorolni, a társadalmi haladással szembe fordultak. Ezért az a fogás, hogy a polgári tudomány haladóbb nézeteit éppen az új polgári rend kialakítására irányuló törekvésekkel szemben akarták felvonultatni, veszélyes porhintés és megtévesztő taktikai

<sup>16</sup> Világosan kifejezésre jut koncepciójában, hogy a feudális társadalom kettős szervezeti tagolását (nemesi és jobbágy község) fenn akarta tartani. Egy szóval sem említi, hogy ezek a községek is közreműködhetnek az „általános” közakarat kialakításában.

<sup>17</sup> A kerületi gyűlések 2–2 megbízottat választottak volna az „országos tanácskozás”-ba, amelyet egykamarás szervként kívánt felépíteni.

<sup>18</sup> Benczúr id. m. 211. o.

<sup>19</sup> Benczúr tanait — és általában az egész liberális konzervatív nemesség fel fogását és magatartását — így értékeli Szabó Imre „A szűk és maradi nemesi látókörben fogant és ugyanakkor magát még a népképviselési rendszernél is demokratikusabbnak valló álláspont tehát a nemesség és a honorációrok tényleges előjogainak messzemenő megyei fenntartásáért és a polgári jellegű országgyűlés létrejöttének megakadályozásáért szállott sikra. Ez a kísérlet érdekes módon egyes feudális állami maradványoknak a burzsoá reakció XIX. századbeli tapasztalataival való elméleti összekapcsolását jelentette.” A burzsoá jogbölcselet., 173–174. o.

manőverezés volt. A felvilágosult írók, a haladó politikusok és publicisták az új polgári viszonyok ellentmondásait a régi feudális viszonyok teljes elvetése alapján bírálták, a magyar konzervatív nemesség ellenben épp előjogi védelmében, a régi viszonyok fenntartása érdekében kívánt érveket kovácsolni a képviselőlet hibáinak felsorakoztatásával. A közvetlen demokrácia polgári értelmezéséhez nem jutottak el, makacsul ragaszkodtak hagyományos előjogaikhoz, s így az állami közakarat formálásának feudális formáit dicsőítették. Mindez természetesen azt jelentette, hogy retrográd módon, a forradalmi viszonyok figyelembe nem vételével, akartak történelmileg lejáratott formákat fenntartani. Ennek következménye volt, hogy a képviselőletről alkotott bírálat a haladó közvéleményben hatástalan maradt, és a közvetlen demokratikus formák általuk elképzelt alakban való fenntartásával szembefordult minden igazi forradalmi elem.

A képviselőleti rendszer a magyar polgári forradalomban a közvetlen demokrácia formái fölött teljes és határozott győzelmet aratott. A közvetlen demokratikus intézmények nemesi konzervatív értelemben való felfogását a forradalom továbbfejlesztésének menetében szükségszerűen el kellett vetni a polgári államépítés követelményeinek megfelelően.

A közvetlen demokrácia plebejusi, radikalista értelmezése csak egy szűk értelmiségi réteg körében tisztázódott, amely nem tudott a kispolgári és munkásrétegek hiányában társadalmi bázisra találni.

A közvetlen demokrácia népi demokrata módon való alkalmazásának kísérleteit a nemesi polgári vezetés a legerélyesebben letörte, kiirtotta. A kispolgári társadalmi erők hiánya, illetőleg szervezetlensége következtében Magyarországon nem alakult ki a nagy francia forradalom jakobinusaihoz hasonló erős irányzat, amely a forradalmi tömegakciók segítségével a közvetlen demokrácia alkotmányi rögzítését kívívta volna. Ezeknek a körülményeknek tudható be, hogy az 1848–49-es polgári forradalom során kibontakozó népi tömegmozgalmakban kifejeződő szervezeti formációk jogi szabályozására, kísérlet nem történt.

2. *A közvetlen demokratikus formák* a nagy francia forradalmat követően néhány polgári társadalomban — az általános törvényszerűségtől eltérően — mégis megmaradtak, az állami mechanizmusba beépültek, sőt fejlődésnek indultak. Az Amerikai Egyesült Államok tagállamainak alkotmányai a függetlenségi harc befejezése után jogintézmények sorába emelték a nép közvetlen alkotmányozási jogát, Svájcban pedig a közvetlen demokrácia intézményei még szélesebb skálán fejlődésnek indultak a polgárosulás kezdetén is. Ha keressük a magyarázatot arra, hogy miért maradhattak meg — sőt miért indulhattak fejlődésnek — a közvetlen demokratikus formák ezekben az államokban, akkor a szervezeti formákat meghatározó társadalmi szerkezeti adottságokhoz kell viszonyulnunk. Ezekben az államokban a tipikus polgári társadalmi fejlődéstől eltérő sajátosságok játszottak közre a közvetlen demokrácia intézményeinek elterjedésében. Mindkét említett állam polgári forradalom előtti fejlődésére az jellemző, hogy a feudalizmus egyikben sem tudott teljes mértékben kifejlődni, nem tudta a társadalmat hűbéri alapon rendekre tagolni. Közös vonás továbbá az is, hogy *mindkét társadalomban a közvetlen demokratikus formák a polgári forradalmak előtt is léteztek, de nem váltak nemesi osztályintézményekké, hanem éppen az idegen elnyomó hatalommal szembenálló társa-*

dalmi erők szervezeti formái voltak. Általánosítva kimondhatjuk, hogy a közvetlen demokratikus formák csak azokban a polgári államokban emelkedtek viszonylag nagyobb jelentőségre a klasszikus kapitalizmusban, ahol ezek a formák már a feudalizmus korszakában a keletkező polgári termelési viszonyok adta feltételekhez hozzáidomultak, s ahol a polgárság már szinte osztállyá szerveződésének gyermekkorában hozzászokott a közakarat kifejezésének e módszereihez. Ezekben a társadalmakban a közvetlen demokratikus formák nem a feudális uralkodó osztály közakarat kifejező szervei voltak, hanem éppen az önkényuralom elleni harc, vagy a központi államhatalomtól viszonylagos függetlenséget élvező önkormányzati élet szabad, demokratikus formái. A burzsoáziát a polgári forradalmak után egyelőre nem presszionálta olyan körülmény, amely a közvetlen demokratikus formák teljes felszámolását követelte volna. Sőt, ezekben a társadalmakban e formákat a burzsoázia, mint sajátos nemzeti intézményeit meg akarta őrizni, illetve később megreformálva fel kívánta újítani, mert ezekhez nemzeti önállóságra törekvése dicső korszakának emlékei, polgári öntudatra ébredésének forradalmi hagyományai fűződtek. Ezeknek a formáknak a fenntartása és rezerválása az imperializmusban — amint később látjuk — itt is egyre bonyolultabb műveleteket, és az osztályérdekeket nagyon tapintatosan leplező „reformokat” igényelt.

Ezek mellett a sajátos feltételek mellett természetesen fenn kellett forogni azoknak az általános feltételeknek is, amelyek nélkül a burzsoázia semmiféle igazi hatalmi szervezeti formát nem tűrhetett meg. Nevezetesen a közvetlen demokratikus intézmények jogi szabályozásánál különleges biztosítékokat kellett beiktatni annak érdekében, hogy ezek a formák kizárólag csak a burzsoá osztály szolgálatában maradjanak, és belőlük semmiféle valódi népi tömegmozgalom kibontakozni és táplálkozni ne tudjon. Ezt a körülményt a klasszikus kapitalizmus alatt mindenekelőtt a polgárok aktív és passzív kategóriáinak felállítása biztosította. A választójogi cenzusok nem csupán a választójogtól vagy a választhatóságtól fosztották meg a szegényebb rétegeket — azaz a társadalom többségét —, hanem általában a politikai jogoktól, amelybe az is beletartozott, hogy ők kívül maradtak a hatalomgyakorlás „közvetlen” formáinak keretein. Az aktív polgárság feltételeinek meghatározására ezekben az államokban éppen ezért szinte még nagyobb gondot fordítottak, mint a „tisztá népképviselési” rendszerű polgári államok.

A közvetlen demokratikus formáknak az említett polgári államokban való elterjedéséhez az is hozzájárult, hogy forradalmaikban a polgári és vagyontalan rétegek közötti ellentét nem fejlődött ki annyira, mint pl. a kapitalizálódás magasabb fokán álló Franciaországban. A legszegényebb rétegeknek így egyszerűen nem volt alkalmuk arra, hogy a jogilag elismert közvetlen demokratikus formák nyújtotta lehetőségekkel az államiság béklyóinak meglazulása korszakában éljenek és sokáig élő és ható élményekre tegyenek szert. A klasszikus kapitalizmus kezdetein még gyenge és szervezetlen volt a társadalom vagyontalan rétege ahhoz, hogy a politikai jogokban való részesedést a maga számára kivívja és ezek birtokában a közvetlen demokratikus formákat a vezető polgári politikai hatalom elleni harcában felhasználja. A közvetlen demokratikus intézmények elterjedését, tehát nem csupán a társadalom feudális differenciálódásának megakadása, de a kapitalizálódás alacsony foka és az ezzel járó társadalmi ellentmondások viszonylagos fejletlensége is jellemzi és magyarázza a klasszikus kapitalizmusban.

A közvetlen demokratikus formák polgári állami fejlődésének részletes vizsgálata előtt néhány rendszertani és módszertani kérdésben kell állást foglalnunk.

A közvetlen demokratikus intézmények fejlődését a burzsoá monográfiák államokként tagolva szokták tárgyalni. Legfeljebb csak felületesen, illetve mellékesen utalnak arra, hogy e politikai programot a megvalósulás útjára vivő társadalmi mozgalmak gyakran országhatárokat áttörve terjednek Európa vagy világszerte, s máskor a társadalmi bázisuk elsatnyulásával elhalnak és elerőtlenednek jóformán mindenütt.

Tanulmányunkban a közvetlen demokratikus intézmények fejlődésének tárgyalásánál mindenekelőtt a kapitalista társadalmi fejlődés két fő szakaszára bontását (klasszikus kapitalizmus és imperializmus) látjuk célszerűbbnek, mert lényegesen más sajátosságok jelentkeznek a két periódus intézményeit létrehozó tendenciákban, szervezeti megoldásokban és működési elvekben is.

A kapitalizmus fejlődésének fő periódusain belül is igyekszünk a közvetlen demokratikus intézményeket propagáló, terjesztő és a gyakorlatba is átültető mozgalmak általános, az országhatárokon túlterjedő hatását és következményeit kimutatni. Ez a megoldás látszólag az egyes államokon belüli fejlődés folyamatosságát megtöri, szétszakítja. Ezzel szemben majd az alábbiakban látni fogjuk, hogy a közvetlen demokratikus intézmények fejlődésében magában nincs folyamatosság — az egyetlen Svájcot kivéve —, mert mindenütt hosszabb vagy rövidebb paúzák, ellanyhulások vannak az intézmények gyakorlati működésében, még ha jogi elismerésüket az alkotmányok változatlanul fenn is tartják.

Ezzel a módszerrel jobban ki tudjuk domborítani, hogy ezek az intézmények milyen társadalmi körülmények között, az osztályharc alakulásának milyen törvényszerűségei mellett terjedtek el. Világosabban látni fogjuk a tartalmi és formai kölcsönhatásokat, az egyes államok közvetlen demokratikus intézményei vonatkozásában. Élesebben kidomborodnak majd azok az általános törvényszerűségek, amelyek a fejlődés egész tendenciáját jellemzik és magyarázzák, és amelyeket a burzsoá tudomány egyáltalán nem tárt fel.

A közvetlen demokratikus intézmények fejlődését az egyes államokban az általános államszervezés keretébe ágyazva vesszük vizsgálat alá. Az általános vonások ismertetése természetesen csak utalásszerű lehet, de ezeknek a vázolásától még akkor sem térhetünk el, ha látszólag nincs témánkkal közvetlen összefüggésben, mert az végső soron a fejlődés menet egészének a megértését tenné nehezzé, vagy esetleg lehetetlenné számunkra. A dialektika marxista módszere kötelez bennünket arra, hogy a közvetlen demokratikus intézmények terjedését a képviselői rendszerrel való összefüggésében, a polgári állam centralizálódásának folyamatában vegyük szemügyre. Természetesen nem térhetünk ki az elől a feladat elől sem, hogy az intézmény terjesztésének társadalmi bázisát, annak eredőit motiváló tényezőit is legalább fő vonásaikban ne érintsük és marxista szempontból meg ne magyarázzuk. Csak így kerülhetjük el a polgári tudománynak azokat a korlátait, amely főleg abban jut kifejezésre, hogy a közvetlen demokrácia intézményeit keletkezésüktől, társadalmi bázisuktól függetlenül fogja fel. A polgári tudományra általános jellemző az a szemlélet, — különösen a klasszikus polgári forradalmaktól való eltávolodás után —, hogy a közvetlen demokrácia intézményeit önmagukban, mint formákat vizsgálja csupán. Ez a jogi dogmatikai módszer bár-

mennyire alaposnak és kimerítőnek látszik, nem tárja fel az intézmény funkcióját a mechanizmusban, nem magyarázza meg az intézmény fejlődésének törvényszerű folyamatait a burzsoá államokon belül.

a) *Svájcban a közvetlen demokratikus intézmények fejlődése az általános polgári viszonyoktól különösen eltérő körülmények között ment végbe.* Az angol és francia forradalom után Svájcban indult el az a fejlődés, amely a közvetlen demokrácia formáinak legnagyobb mennyiségű és legdifferenciáltabb alakzatokban való elterjedését eredményezte. A kapitalista fejlődés előtti közvetlen demokratikus intézmények — az általános történeti törvényszerűséggel ellentétben — itt nem őrlődtek fel, hanem az új követelményeknek megfelelően átalakultak.

Sokkal jelentősebb volt azonban az, hogy a svájci állami gyakorlat kialakította azokat az új közvetlen demokratikus formákat, (referendum, iniciativa) amelyek a képviseleti rendszerre való szükségszerű áttérés mellett is a polgárok részére a hatalom gyakorlásában való közvetlen részvétel lehetőségeit biztosította. Svájcnak történeti szerepe lett a közvetlen demokrácia polgári formáinak továbbterjesztésében, mert a többi polgári állam — részben az USA államok kivételével — az ő „kísérletei” alapján vette át később ezeket az intézményeket. Mindez indokolja, hogy a közvetlen demokratikus formák Svájcban belüli fejlődését első helyen kell tárgyalnunk, és az adott keretek között részletesebben meg kell vizsgálnunk.

Svájcban a közvetlen demokratikus formák fennmaradásához szükséges említett általános társadalmi-politikai feltételek a legteljesebb mértékben fennforogtak abban az időszakban is, amidőn napirendre került a polgári viszonyoknak megfelelő polgári állam kiépítésének feladata. A XVIII. század végén a svájci társadalomból hiányzott a társadalom rendi tagoltsága. A társadalom tagjai közötti vagyoni különbségek természetesen voltak, de ez nem jelentett merev kategóriákat, olyan jogilag stabilizált differenciálódást az emberek között, mint amilyen a kifejlett feudalizmusban a rendek és a jobbágyság között létrejött. Amit Engels az 1840-es években Svájcra, és a hasonló viszonyokat őrző Norvégiáról megállapított, az különösen érvényes volt a svájci politikai szervezet polgári átalakulásának kezdetén. „Burzsoázia Norvégiában csak kivételképp létezik, az Ős-Svájcban egyáltalán nem. Proletáriátus úgyszólván nincs is.”<sup>20</sup> Ez a „mozdulatlan” társadalom őrizte ősi (nemzetiségi társadalmi szervezetből fennmaradt) demokratikus formáit.

Az egyes kantonok között — illetve kantonokon belül vagyon szerint is — nagyon is sok vonatkozásban különböző társadalmi, gazdasági feltételek alakultak, s ennek következtében a politikai vezetés módszere, a hatalom gyakorlásának szervezeti formája is nagyon eltérő volt. Nagyon voltak pl. a különbségek a városok és a hegyi lakók politikai berendezkedése között. Akár az egyes szövetségi helyekről (az „eidgenössischen Orte”: Bern, Luzern, stb.), akár a kapcsolódó területekről („zugewandten Orte”), vagy az ún. közös uralom alatt álló területekről („Gemeine Herrschaften”) volt is szó, a régi patriarchális társadalmi szabadság intézményei többé-kevésbé a polgárosulás időszakáig tovább éltek.<sup>21</sup> Mind e demokratikus formák ellenére azonban — még

<sup>20</sup> Marx és Engels Művei. 4. k. 1846—1848. Bp., 1959. Kossuth 378. o.

<sup>21</sup> A polgári forradalmasodás előtti Svájcban e 3 kategóriába sorolható területek fordultak elő. Ezeknek a sajátosságairól l. J. Schollenberger: Das Schweizerische öffentliche Recht. Hannover. 1909. 9—12. o.

a polgári szerzők is elismerik — Svájcz kormányzata alapján véve arisztokratikus volt.<sup>22</sup> A patriarchális kormányzás mellett a társadalmi berendezkedés demokratikus formái ténylegesen csak egy igen szűk réteg számára jelentettek részvételi lehetőséget a közügyek intézésében, és ezek a formák is sok vonatkozásban más sajátosságokat viseltek magukon a városokban, mint a hegyi kantonokban. Ez a politikai rendszer, a közvetlen demokrácia hagyományos formáinak gyakorlata, a régi ősi szokások, idejét múlt hagyományok egész ballasztjával volt összekötve, s csak a politikai tartalomtól eltekintve látszott olyan varázslatosnak. Svájc az ősi szabadsághoz, az ősi demokratikus intézményekhez való törhetetlen ragaszkodása mellett, a szeparatizmus, a helyi lokálpatrióta szűkeklűség fellegvára is volt, ahol a polgárosuló szellem igazi szabadsága, aktivitása csak keveseknek és nem széles társadalmi rétegeknek jutott osztályrészül.

Az ősi Svájc egyik legjellegzetesebb vonása volt, hogy politikai intézményei nem fejlődtek, a demokratikus formák esetleges sikeres helyi reform kísérletei nem terjedtek tovább. Nem volt meg a polgárosulás viszonyaira annyira jellemző formakeresési igény a különböző állami egységek között. A tökéletesebbnek tartott szervezési módszerek nem terjedtek környező területekre át.

A megrögzött konzervativizmust, a régiekhez való értelem nélküli ragaszkodást, minden újtól való irtózást, ezeknek a tulajdonságoknak állami szervezeti formákon belül való kifejeződését ítélte el Engels, amidőn azt írta: „nagyon is szükséges, hogy a civilizált országok demokráciái végre elhárítsák maguktól a felelősséget a norvég és az ő-svájci demokráciáért.”<sup>23</sup>

A svájci intézményi rendszer azonban rendkívüli értékeket is rejtett magában. Pusztán az a tény is dokumentálja ezt, hogy az általános polgári állami fejlődés szempontjából milyen jelentős egyéniségek (Kálvin, Rousseau) gondolatvilágát termékenyítette meg a svájci demokrácia hagyományos intézményi rendszere. A legnagyobbak megsejtették, sőt határozottan felismerték, hogy a viszonylagos társadalmi szabadságot őrző hagyományos demokratikus formák esetleg majd egy jövő államiságon belül megújulhatnak, tökéletesebb alakban kibontakozhatnak és mások számára példaként szerepelhetnek. A polgárosulás követelményeit a legpregnansabban kifejező demokratikus tanok befogadására a svájci társadalom egészében, sőt maga a szűkebb pátria, a város is (Genf) csak évtizedekkel azután vált képessé,<sup>24</sup> amidőn a kapitalizálódás kikezdte a svájci

<sup>22</sup> J. Schollenberger: Schweizerische ö. Recht. 12—13. o., Treitschke: Politik. S. Hirzel. Leipzig, 1922. 294. o.

Engels úgy jellemezte az ő-svájci szabad polgárait, mint „akiket demokratikus alkotmányuk ellenére patriarchálisan kormányoz néhány földbirtokos.” Marx—Engels Művei. 4. k., 378. o.

<sup>23</sup> Uo. 373. o. Maró gúnnyal állapította meg Engels az ősi Svájc reakciósainak korlátosságáról: „E tenyeres, talpas ő-svájciak legnagyobb büszkesége réges-régo az volt, hogy soha még csak egy hajszálnyra sem tértek el elődeik szokásaitól, hogy az évszázadok folyamán hamisítatlanul megőrizték atyáik együgyű, szeplőtlen, jóra való és erényes erkölceit. És ez igaz is. A civilizációnak minden kísérlete tehetetlenül visszapatant szikláik és koponyájuk gránitfaláról.” Uo. 375. o.

<sup>24</sup> Még e városi társadalomban sem volt jelentősebb hatása Kálvin és Rousseau tanainak a polgári forradalmak előtt. Kálvint tanaiért és programjáért száműzték, Rousseau szintén távozásra kényszerült a demokrácia e revezvátmából. J. Lececle (I. tanulmányát Rousseau: A társadalmi szerződés. Bp. 1958-i kiadású könyvének bevezetőjében, 6. o.), nem tartja aaptalannak azt a feltételezést, hogy Rousseau azért nem nevezte városa közhatalmi szervezetét demokráciának, mert nem akarta megsérteni a várost vezető polgárságot, aki lealacsonyító dolognak tartotta a demokráciát.



„nyugalmat”, maradiságot. A svájci talajról elinduló tanok Franciaországot, Amerikát megjárva, s ott széles tömegmozgalmak alakításában közrehatva, kerültek vissza a polgárosulás útjára lépő Svájcba, amelyik végre kezdte felismerni, hogy milyen lehetőséget nyit intézményeinek továbbfejlődésére a kapitalizálódás.

A svájci társadalomban a kapitalizálódás lassan bontakozott ki, s emiatt a XVIII. század végén nem pusztán a belső erőviszonyok fejlődése következtében indult meg a polgári jellegű államszervezeti átalakulása, hanem külső környezeti hatásra. A polgári államszervezet kialakulását elindító forradalmi hatások Franciaországból jöttek, holott a demokratikus társadalmi szervezeti formák<sup>25</sup> nagyon kedvező lehetőségeket nyújtottak volna a polgári társadalmi mozgalmak kibontakozásához.<sup>25</sup>

Svájcban a polgári jellegű alkotmányozás csak a francia forradalom hatására indult meg. A francia forradalom első államjogi aktusainak jegyeit viselik magukon a svájci állami és társadalmi átalakulás programját kinyilatkoztató deklarációk. A genfi deklarációt megelőzően a szuverenitás hordozója évszázadok óta az *általános tanács* volt — írja Battelli. A XVI. és a következő századokban egyre korlátozódott ennek szuverenitása, de a népszuverenitás elve Svájcban, mint jogszabályban rögzített elv, csak a francia forradalom hatására jelent meg. Az emberi és polgári jogokról szóló 1793. június 9-i *genfi deklaráció* XXXVI. szakaszában *kimondja, hogy a nép gyakorolja a szuverenitást*. Az 1794. február 5-i genfi alaptörvény XXI. cikkelye szerint is „A szuverenitás a nemzetből árad ki.”<sup>26</sup>

Az „ősi Svájc” arisztokratikus rendje azonban még mindig annyira erős volt, hogy csak a francia katonák fegyvere tudott védelmet nyújtani azok számára, akik ki akarták mozdítani a társadalmat passzivitásából s a régi viszonyok béklyóit, kötöttségeit meg akarták semmisíteni. A társadalmi fejlődés paradoxona, hogy Napóleon alkotmányai, s főleg Napóleon katonái azok, akik legalitást vívtak ki a polgári állami átalakulást sürgető erőknél, s elősegítették a rousseaui tanok Svájcba való repatriálását.<sup>27</sup>

A francia forradalom Svájcban is nekilendítette a társadalmi erők polarizálódását, és ez a konföderáción belüli ellentéteket a robbanásig feszítette. Forradalmi felkelések jelezték a régi arisztokratikus rend bomlásának kezdetét. 1798-ban Vaud kanton és vidéke felkelt a berniek ellen és a francia hadsereg segítségét kérte. A francia hadsereg benyomult Svájcba és le is verte a berni csapatokat. Ezzel megkezdődött Svájc francia megszállása.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Ez a körülmény is azt a marxista igazságot bizonyítja, hogy a társadalmi fejlődés menetében a termelési erők előrehaladása, az ezeknek megfelelő osztályerők alakulása határozza meg a politikai szervezeti formák funkcióját. Hiába voltak Svájcban széles tömegmozgalmak kibontakozására is alkalmas politikai formák, ha az ezeket tartalommal kitöltő társadalmi mozgalom — a társadalmi erők fejletlensége miatt — nem ért el a forradalmasodás szintjére.

<sup>26</sup> Battelli: *Quelques particularités des communes genevoises au XIX. siècle*. Die direkte Gemeindegemeinde in der Schweiz. Zürich. 1952. 237. o.

R. Geilinger: *Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich*. Iuris-Verlag. Zürich. 1947. 20. o.

<sup>27</sup> Napóleon fiatalkorában maga is lelkes olvasója, csodálója s követője volt a rousseaui tanoknak. Vö. Friderich: *Constitutional Government and Democracy*. Ginn and Company. New York. 1950. 548. o.

<sup>28</sup> Fleiner—Giacometti: *Schweizerische Bundesstaatsrecht*. Zürich. 1949. 2. o.

A francia győzelem nem egyszerűen fegyveres megszállást jelentett, mert a franciák számos olyan intézkedést hoztak, amelyek Svájc hagyományos politikai szervezetét lényegesen át kívánták formálni.

A francia reformok elsősorban arra irányultak, hogy Svájcban egy egységes, *centrálisan szervezett köztársaságot* teremtsenek meg. A franciák nemcsak fegyvereikre támaszkodtak, de a kantonokban is híveket toboroztak a centralizálás támogatására s ez elindította a centristák és a föderalisták közötti hosszú küzdelmet.

A svájci állam központosítása irányába az egyik első fontos lépés a franciák részéről történt, akik a megszállás után Párizsban készült alkotmányt oktrojálták 1798. április 22-én Svájcra.<sup>29</sup> Az *alkotmány kifejezetten a képviseleti elv alapján állt*. Napóleon megszüntette a Landsgemeinde-ket — a közvetlen demokrácia hagyományos svájci formáit —, mert azokat Svájc belső szétदारaboltsága alapvető okának tartotta.<sup>30</sup> Az alkotmányt magát nem bocsátották népszavazás alá, de 106. §-a szerint minden jövőbeli módosítási tervet az ösgyűlések elé kellett volna terjeszteni jóváhagyás végett.<sup>31</sup>

Az államszövetség helyére unitárius állam állítása, az ősi közvetlen demokratikus formák erőszakos félredobása Svájcban nagy ellenállást keltett, s a következő évek a társadalmi zavarok és harcok közepette teltek el, amidőn egymást váltották az alkotmányreformok.

Az 1802. május 20-i „második Helvét Alkotmány” azért külön említésre méltó, mert *akkor gyakorolta először az egész svájci nép<sup>32</sup> a közvetlen alkotmányozó hatalmat*. A népszavazáson a 20. életévüket betöltött férfi polgárok vehettek részt. A szavazást községenként bonyolították le és a korabeli szokás szerint a szavazástól tartózkodókat a törvényt elfogadók közé sorolták. 92,423-an szavaztak az alkotmány ellen, 72,453-an mellette, 167,172-en pedig tartózkodtak a szavazástól. A szavazáson résztvevők többsége tehát elvetette az alkotmányt, de a tartózkodókat az elfogadók közé sorolva (tartózkodott a szavazati jogosultak 50%-a) az alkotmányt kihirdették.<sup>33</sup> A nép közvetlen alkotmányozó hatalmának elismerése — az amerikai államok alkotmányozási módszere és a francia forradalmi gyakorlat után — megtörtént tehát Svájcban is. Az alkotmány egyébként csak egész rövid ideig volt hatályban. Napóleon végül belátta, hogy a centralizáció Svájcban pillanatnyilag rendkívüli nehézségekbe ütközik, és 1803-ban a föderalista és centrista pártvezéreket Párizsba hívatta tanácskozássra. Kifejtette, hogy „Minél többet gondolkodom országuk különleges természete s az azt alkotó elemek sajátossága felett, annál inkább erősödik bennem az a meggyőződés, hogy országukat lehetetlen egységes kormányzati rendszernek alávetni, mert hiszen minden a föderális berendezkedés szükségessége felé vezet... Önök képtelenek lennének egy központi kormányt elviselni.”<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Ajtay Gábor: A svájci demokrácia. Athenaeum. Bp., 1930. 15—16. o., J. Scholtenberger id. m. 14. o.

<sup>30</sup> Az 1798-as francia invázió idején 13 kanton közül 11-ben a Landsgemeinde működött. Ajtay id. m. 103. o.

<sup>31</sup> M. Battelli: Les Institutions de Democratie Directe. Recueil Sirey. Párizs. 1932. 17. o.

<sup>32</sup> Svájci nép alatt természetesen a szavazati jogosult polgárokat kell érteni. A szavazati jogosultak nem ölelték fel a társadalom többségét, mert pl. a nők — a társadalom fele — eleve ki voltak zárva a szavazati jogból.

<sup>33</sup> Battelli id. m. 18. o.

<sup>34</sup> Napóleon szavait idézi Ajtay id. m. 17—18. o.

Napóleon új alkotmánya („Acte de mediation”) 1803-ban felhagyott az erőszakos centralizációval és a kantonok szuverénitását, a politikai irányítás hagyományos közvetlen demokratikus formáit legalábbis részben visszaállította.<sup>35</sup>

A svájci közjogászok — akik e korszakot a helvét centralizáció névvel illetik — maguk is elismerik, hogy a napóleoni — pontosabban a francia forradalmi — beavatkozás igen pozitív hatású volt. Giacometti — a neves svájci közjogász is — megállapítja, hogy noha ez az irányzat nem volt svájci, és csak epizód volt a svájci történelemben, mégis két irányban döntő fontosságú volt. Egyrészt a kormányzó államokat és az alattvaló részeket (Untertanenländer) egyenlő jogú kantonokká alakította, másrészt először tett kísérletet arra, hogy Svájcban az államszervezetben belül a természetjogi ideákat alkalmazza. „Leitende Grundsätze der helvetischen Verfassungen waren ausser der Zentralisation die Gewährleistung von Freiheitsrechten, die Volkssouveränität im Sinne der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes und des Repräsentativprinzipes sowie die Rechtsgleichheit.”<sup>36</sup>

A francia forradalom hanyatlása, majd Napóleon bukása Svájcban is restaurációt jelentett. A francia forradalom eszméit mint a svájci nép hagyományaitól idegen elveket a svájci reakció elvetette, hiszen már Napóleon engedményében, az 1803-as alkotmányban is a maga igazát vélte beteljesedni.

Ezt az alkotmányt az 1815-ös Szövetségi Egyezmény váltotta fel. Jellemző, hogy a régi vezető rétegek hatalmának megerősödése után fel sem vetődött az a gondolat, hogy az új alkotmányt népszavazás alá kellene bocsátani. A restauráció *visszaállította a kantonok teljes önállóságát*, mint a hagyományos svájci intézmények védelmének első tényleges biztosítékát.

A restauráció idejében a kantoni alkotmányjogi viszonyokat megvizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy noha kétségtelenül a reakció győzedelmeskedett, mégsem tudta a régi, forradalom előtti közjogi viszonyokat maradéktalanul visszaállítani, a forradalmat meg nem történtnek tekinteni. A kantoni alkotmányokat 3 csoportba oszthatjuk annak megfelelően, hogy a legfelsőbb hatalom gyakorlásának problémáját hogyan oldották meg.

1. 9 kantonban — ahol a reakció a legerősebb volt — a hatalom gyakorlás forradalom előtti arisztokratikus módszerét visszaállították. Ezekben a kantonokban a legfelsőbb szerv a *nagy és kistanács* volt, amelyek nem tekinthetők még polgári értelemben vett képviselői szervnek sem, mert tagjai egy szűk társadalmi körből — néhány patriciusi családból — kerültek ki, a tagság gyakran egész életre szólt és gyakorlatilag öröklődött. Ezek közé a kantonok közé tartozott (a zárójelben jelzett alkotmánya szerint): Zürich (1814. VI. 11., 12. §), Bern (1814. és 1816. között elfogadott 4 alaptörvénye szerint), Luzerne (1814. III. 29. 4. §), Fribourg (1814. V. 4/10., 5. §), Solothurn (1814. VII. 8., 1814. VIII. 17., 1. §), Basel-Stadt (1814. III. 4., 7. §), Schaffhausen (1814. VIII. 2. 6. §), Vaud (1814. VIII. 4., 13. §).

2. A kantonok másik része hagyományos közvetlen demokratikus intézményeit (Landsgemeindét) nyilvánította a legfelsőbb hatalmi szervvé az 1814. évi alkotmányozás során.

<sup>35</sup> A Landsgemeindék visszaállítása maradéktalanul elsősorban az óskantonok területén történt meg. Battelli id. m. 18. o.

<sup>36</sup> Giacometti: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Zürich. 551. o.

Schweyz (1814. VI. 26.), Obwald (1814. VII. 10. 4. §. „Die höchste souveraine Gewalt beruht auf der Landsgemeinde oder allgemeinen Versammlung des Volkes.”), Nidwald (1816. III. 4.), Glarus (1814. VI. 21.), Appenzell R. ext. (1814. VI. 28.), Appenzell R. int. (1814. VI. 30.).

Itt is tehát a régi állapotot állították vissza, de a Landsgemeinde kantonok — legalábbis a patricius polgárság számára — régtől fogva a demokrácia magassabbrendű formáját nyújtották.

3. A kantonok harmadik csoportja az új alkotmányokban, a modern képviseleti rendszer követelményeinek megfelelő szövet nyilvánított legfelsőbb szervvé. A legfelsőbb hatalmat választás alapján alakult képviseleti szervek gyakorolták. Ide tartozott: Zug (1814. IX. 5., 10. §), St. Gallen (1814. VIII. 31., 22. §), Aargau (1819. VII. 4., 9. §), Tessin (1814. XII. 17., 2. §), Vallis (1815. V. 12., 2 §), Genf (1814. VIII. 24.).<sup>37</sup>

A francia befolyásra hozott intézkedésekből mindenesetre sok helyen azokat is elvetették, felszámolták, amelyek kétségtelenül a haladás, a polgári osztály érdekeit fejezték ki. A francia forradalmi mozgalom tehát nem tudta keresztül vinni a régi svájci viszonyok széttröszölését, nyilvánvalóan azért, mert ennek még nem érték meg a gazdasági, társadalmi feltételei. Engels szarkasztikusan írja: „Az újabb időkben két inváziót kíséreltek meg ez ellen az erkölcsi együgyűség és öserő ellen. Az első az 1798-as francia invázió volt, ámde ezek a franciák, akik különben mégis csak elterjesztettek mindenütt valamelyes civilizációt, az ősvájciakkal szemben csődöt mondtak.”<sup>38</sup>

A polgári termelési viszonyok fejlődése — a „második invázió” — azonban már kikezdte az ősvájci társadalmi-politikai szervezeti formákat, erkölcsi, világnézeti hagyományokat. Svájcban az 1830-as években kezdődő „megújulási” mozgalom kezdte összeegyeztetni a hagyományos svájci közvetlen demokratikus intézményeket a modern polgári viszonyok követelményeivel.<sup>39</sup>

Ez kétségtelenül abba az irányba hatott, hogy a képviselet széleskörű feladatokat vett át az állami életben, ugyanakkor azonban a képviseleti rendszer mellett a nép közvetlen törvényhozásának modern formái az iniciatíva és a referendum elterjedtek. A „megújulási mozgalom”, mint széles alapokon nyugvó polgári mozgalom ugyanakkor feloldotta a politikai formák hagyományos zártságát s ettől kezdve valóban szélesebb polgári rétegek kapcsolódtak be az állami ügyek intézésébe, noha a politikai tevékenységből a nők

<sup>37</sup> L. Dupraz táblázatban is feldolgozza azt, hogy a kantonok alkotmányai 1813. dec. 20. és 1848. szept. 11-e között milyen módosításokon mentek keresztül. L. De l'initiative en revision de la constitution dans les Etats suisses en particulier de l'initiative populaire. Helbing E. Lichtenhahn. Basel, 1956. 1. függelék., J. Schollenberger: Schweizerische öffentliche Recht. 17—18. o.

<sup>38</sup> A második viszont; „az angol tūristáknak a londoni lordoknak és squire-oknak, s az őket nyomon követő számtalan gyertyamártónak, szappanfőzőnek, fűszeresnek és csontárusnak az inváziója volt. Ez az invázió legalább annyira vitte a dolgot, hogy véget ért a régi vendégszeretet és az alpesi kunyhók tisztos lakói, akik korábban alig tudták, hogy a pénz mi, most a világ legkapzsisb és legcsibészebb svihákjaivá lettek”. Marx és Engels Művei. 4. k. 376. o.

<sup>39</sup> E változások kezdeteit az 1830-as franciaországi események jelzik, amidőn az arisztokratikus kantonok régi vezetőrétegének a hatalma megingott, s a liberálisok előretörték. A reakció már 1830-ban elszenvedte első vereségét. „Az egykori birodalmi városok patricius uralma — írja Engels — már a júliusi forradalom következtében megdőlt.” (Marx, Engels Művei. 1. k. 474. o.). Több kanton: „Néhány hónap alatt 12 ponton módosítja demokratikus irányban alkotmányát, egyes helyeken minden megrázkódtatás nélkül, máshol forradalmi úton.” Ajtay id. m. 21. o.

még ekkor is teljesen ki voltak rekesztve. Nem véletlen, hogy ebben az időszakban nyert újból tételesjogi elismerést a népszuverenitás elve a svájci közjogban és ezzel párhuzamosan a polgároknak a jogalkotásban való közvetlen részvételére vonatkozó jogosítványait és annak eljárási módjait jogszabályokba foglalták, noha Svájcban ez ideig mikeveset törődtek az alapvető társadalmi normák írott jogba öntésével.

A „megújulási mozgalom” tehát fontos fázist jelentett a modern svájci demokratikus állami berendezkedés kialakulásában. Ebben a periódusban a régi elemek, a hagyományos formák mindjobban az új kapitalista viszonyokhoz igazodva kezdtek a képviseleti szervekkel egy egységes rendszert kialakítani. „A sajátos svájci demokrácia tiszta formájában a XIX. században született, amidőn a német nyelvű kerületben (amely a Landsgemeindeket alkotta) a régi német ideológia egyesült Rousseau polgári egyenlőségről szóló elméletével.”<sup>40</sup>

Az 1830-as évektől 1848-ig rendkívül gyors, demokratikus irányú átalakulás ment végbe Svájcban. Ez a közvetlen demokratikus intézmények, fejlődése vonalán, azok jogi szabályozásának területén, különösen a következő tényekben jutott kifejezésre.

a) Az arisztokratikus kormányformát az 1814-es években visszaállító kantonok mind áttértek a modern polgári népképviseleti rendszerre, sőt a forradalmi harc kezdetén mereven elutasított programot: a *nép alkotmányozó hatalmának* elismerését is a kantonok nagy többsége magáévá tette. 1830–31-ben 20 kanton közül 19-ben az alkotmánymódosításokat népi jóváhagyás alá bocsátották.<sup>41</sup>

b) A *népi jóváhagyás* elvét egyes helyeken *kiterjesztik a közönséges törvények vonatkozásában is*. St-Gallen 1831. márc. 1-i alkotmányának 3. §-a kimondotta, hogy a nép a törvényekkel szemben élhet a vétó jogával, illetve jóváhagyási jogát gyakorolhatja. A st-galleni fakultatív vétó nagyon hasonlított a modern referendumhoz: meghatározott számú polgár kezdeményezésére a községi gyűléseknek össze kellett ülni, azért, hogy a kérdéses törvény fölött szavazzanak.

A következő években ehhez hasonló népvétó jogot más kantonok is felvettek alkotmányaikba (Bale Campagne 1832-ben, Vallais 1839-ben, Luzern 1841-ben, Vaud 1845-ben).

c) Az *alkotmányi és közönséges törvényi tárgyi népkézzdeményezési jogot* úttörőként Vaud kanton foglalta alkotmányába az 1845. aug. 19-i alkotmány<sup>42</sup> módosításával. Példáját követték más kantonok is.

A kantonok alkotmányának demokratikus átalakulása következtében egyre jobban kiéleződött a kantoni berendezkedés és az 1815-ös Szövetségi Szerződés közötti ellentmondás. A kantonokban felülkerekedő liberalizmus a Szövetségi Szerződés revízióját követelte a centralizáció irányában. Az 1832-es

<sup>40</sup> Fleiner megállapítását (Schweizerisches Bundesstaatrecht. Tübingen, 1923. 17. o.) idézi Krankenburg: Political Theory. London. 1939. 108. o.

<sup>41</sup> L. Dupraz id. m. 1. függ.

<sup>42</sup> Battelli id. m. 19. o. Fleiner—Giacometti 8—9. o. L. Dupraz id. m. 1. függ. 6000 polgár aláírása mellett lehetett az iniciatíva alapján szavazást szervezni. L. továbbá R. Geilinger: Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich. Iuris-Verlag. Zürich. 1947. 20. o.

reformjavaslatot a katolikus kantonok ellenállása következtében még elvetették, de az 1840-es években már nem lehetett kitérni a változtatások elől.<sup>43</sup>

1845-ben Vaud kantonban elfogadták azt az alkotmánymódosítást, amely szerint a *Szövetségi Egyezményben* eszközölt változtatásokat a kantonban népszavazás alá kell bocsátani. Ez a szövetségi alkotmány népi jóváhagyása szükségességének elvi elismerését kezdi egyengetni. A következetes polgári átalakulás alkotmányi reformját, a centrális hatalom megerősítését azonban addig nem lehetett megkezdeni, amíg a haladó erők a még mindig rendkívül erős visszahúzó politikai tényezők ellenállását s hatalmát teljesen meg nem törték. A társadalmi haladással szemben a Sonderbund képviselte az ősi, maradi Svájcot.<sup>44</sup>

Marx és Engels a svájci polgárháború idején a legteljesebb mértékben a protestáns kantonok oldalán állt és a Sonderbund elleni küzdelem töretlen végigharcolására ösztönözte a haladó kantonokat. Az „Association démocratique” Brüsszelben székelő társaságán keresztül a svájci néphez az alábbi felhívást intézték: „Ti, akik csaknem hat évszázad óta őriztek egy letétet — a szabadságot — amelyet a bitorló feudalizmus egymás után száműzött Európának majdnem minden más részéből, ti svájciak, testvéreink, tartoztok nekünk, tartoztok önmagatoknak azzal, hogy ezt a drága letétet e döntő órában, amikor minden nemzet készül részt kérni belőle, még egy utolsó alkalommal megvédelmezzétek.

Ha engednétek, hogy megfosszanak őrhelyetektől, akkor az állhatatos éberség hat évszázada, melyekért hamarosan teljes hálával fogunk tartozni nektek, kárbavesztett lenne számotokra és Európa többi része számára.”<sup>45</sup>

A Sonderbund leverése után megnyílt az út az 1815. évi Szövetségi Egyezmény felülvizsgálására, és új alkotmány kidolgozása, valamint elfogadása irányába. Az 1848. szeptember 12-én kihirdetett alkotmánnyal lett Svájc tulajdonképpen szövetséges állammá. Az 1848-as alkotmány a központosításnak

<sup>43</sup> Giacometti a központosított állami hatalom megerősítésének szükségességét maga is a polgári, gazdasági követelményekből vezeti le. Fleiner—Giacometti id. m. 9. o.

<sup>44</sup> A Sonderbund a katolikus kantonok szövetsége volt, amely a bezárt klastromok visszaadását és a jezsuiták elismertetését követelte. A Sonderbundban azok a városi patricius rétegek kötődtek szövetséget a legelmaradottabb hegyi kantonokkal, amelyek átvészelték az 1830-as mozgalmat. „Feudális nemesség alig volt Svájcban, s ahol még fennállott, ott fő erejét a Magas Alpok pásztoraival való szövetsége jelentette. Ezek voltak a burzsoák utolsó legszívósabb, legdühödtebb ellenségei. Ők alkották a liberális kantonokat a reakciós elemek háttérjén... Ők akadályozták meg az egykori birodalmi városokban a nyárspolgári patriciátus végső vereségét.” Marx és Engels Művei. 4. k. 475. o.

A Sonderbund a reakció ezen gócpontja elleni végső leszámolást a klasszikusok mulhatatlan feladatnak tartották: „szét kell már végre rombolni, sürgősen szét kell rombolni a brutális ősgermanizmusnak, a barbárságnak, a bigottságnak, a patriarchális együgyűségnek és tiszta erkölcsűségnek, a mozdulatlanlanságnak és a legtöbbit kínáló rendelkezésére álló mindhalálig tartó hűségnek ezt az utolsó menedékét.” Marx és Engels Művei. 4. k. 379. o.

<sup>45</sup> Uo. 524. o.

azt a minimális fokát jelentette, amelyik a svájci burzsoázia továbbfejlődése tekintetében szükségszerű követelmény volt ebben az időszakban.<sup>46</sup>

Az 1848. évi szövetségi alkotmány elfogadása alkalmából szövetségi szinten is érvényesült a nép alkotmányozó hatalma.<sup>47</sup> A szövetségi alkotmány fölött egyrészlől népszavazást tartottak, másrészlől a kantoni tanácsok elé is terjesztették elfogadás végett. A népszavazás során 145,584 polgár szavazott az alkotmány mellett és 54,320-an pedig ellene.<sup>48</sup> A kantonok népképviseleti szervei közül 15 és 1/2 kantoni tanács elfogadta, míg 6 és 1/2 kanton elvetette azt. Az 1848. szept. 12-én összeülő kantoni küldöttek közül már 16 kanton és 2 félkanton szavazott az alkotmányra.

Az 1848-as alkotmányban jelentek meg a közvetlen demokrácia formái szövetségi szinten. A következő formákban ismerte az alkotmány a közvetlen demokratikus intézményeket:

a) A szövetségi alkotmányt érintő minden módosítást egyrészt polgárok, másrészt az államok (kantonok) szavazata alá kellett bocsátani (114. §). Ez az intézmény a kötelező alkotmányi referendum.

b) Az alkotmány teljes revízióját kezdeményezhette 50.000 állampolgár aláírásával (113. §). Alkotmányi iniciativa.

c) A szövetségi alkotmány maga biztosította azt, hogy a kantoni alkotmányokat a polgárok jóváhagyása alá kell bocsátani. A kantoni alkotmányok szövetségi alkotmányon alapuló kötelező alkotmányi referenduma.

Az 1848-as szövetségi alkotmány és az azt megelőző kantoni alkotmány fejlődés — az előbbi közvetlen demokratikus formák ellenére — mégis a képviseleti demokrácia felé mutatott. (Ez alól csak a Landsgemeinde kantonok voltak kivételek.) A törvényhozó hatalmat képviseleti szervek gyakorolták (nagytanács a kantonokban, Szövetségi Gyűlés szövetségi szinten).

A polgári átalakulás — tehát Svájcban is előtérbe helyezte a képviseleti szerveket. A képviseleti szervek terjedésének alapvető oka kétségtelenül az, hogy e korszakban a nagy és közép burzsoázia viszi a vezető szerepet, amelyik mindig tartózkodóan vagy ellenségesen viselkedett a közvetlen demokratikus formákkal szemben.

Svájcban azonban igen korán megindult a kispolgári rétegek szervezkedése és akciója az államhatalom gyakorlásába való részesedésük kivívására. Elsősorban e rétegeknek tudható be, hogy a közvetlen demokrácia további — a polgári állami életben nagyobb területen és gyakrabban alkalmazható — formái

<sup>46</sup> „Ahogy a feudalizmus, a patriarchalizmus és a nyárspolgárság elkülönült tartományokban és magukban álló városokban fejlődik ki, ugyanúgy a burzsoáziának a maga kifejlődéséhez minél nagyobb területre van szüksége, neki 22 kis kanton helyett egy nagy Svájc kellett. A kantonok szuverenitása a régi Svájc legmegfelelőbb formája, a burzsoák szempontjából nyomasztó bilincssé vált. Nekik egy központi hatalom kellett, amely elég erős ahhoz, hogy egy meghatározott vágányra terelje az egyes kantonok törvényhozását, a maga túlsúlyával kiegyenlítsa az alkotmányok, törvények különbségeit, eltávolítsa a feudális patriarchális és nyárspolgári törvényhozás maradványait, kifelé pedig energikusan képviselje a svájci burzsoák érdekeit.” Uo. 475. o.

<sup>47</sup> A II. Helvét alkotmány egy unitárius szerkezetű állam alkotmánya volt, ahol a kantonok önállósága teljesen megszűnt. Az alkotmány fölötti népszavazást erős francia befolyás alatt szervezték. A későbbiekben a kantonok spontánul átvették az alkotmányok népi jóváhagyásának rendszerét. 1848-ra tehát már szövetségi és kantoni alkotmányokra vonatkozóan egyaránt elismerik és alkalmazzák ezt az elvet.

<sup>48</sup> Fleiner—Giacometti id. m. 11. old., Battelli id. m. 20. o.

(törvényi referendum és iniciatíva) polgárjogot nyertek és fejlődésnek indultak a kantonokban az 1848-as alkotmány elfogadását követő években.

Fokozatosan jelentkeztek azok a kísérletezések, amelyek a törvényhozás rendes (képviseleti) eljárásába is helyet kívántak biztosítani a népi aktivitásnak és ellenőrzésnek. Ezek a kísérletezések nem az ősi Landsgemeinde kantonokból indultak ki — mert azok töretlenül ragaszkodtak a kantoni gyűlés törvényhozó intézményéhez —, hanem a modern képviseleti rendszerre 1814-es vagy 30-as években áttérő kantonok köréből.

A modern képviseleti rendszer közvetlen demokratikus intézményekkel való szervezettebb összekapcsolása onnan indult el, ahol a polgári képviselet belső ellenmondásaira, visszásságaira igen hamar felfigyelt a kifejlődő kispolgárság, és azok felszámolását feladatának tekintette.

A bajok orvoslásának módszerére vonatkozóan meg volt az ötletet sugárzó intézményi alap az alkotmányi referendumban és népkedeményezési jogban. Egy lépés volt csupán annak felvetése, hogy miért ne lehetne a referendumot közönséges törvények esetében is alkalmazni, vagy miért ne lehetne módot adni a polgároknak arra, hogy maguk is kezdeményezhessenek közvetlenül törvényeket.

Az 1850-es években néhány kantonban megkezdték a *népkedeményezési* jogot, az alkotmány teljes revíziójának esetén kívül, a *részleges alkotmánymódosításokra* is kiterjeszteni. Aargau 1852-ben bevezette a *törvényi tárgyú* népkedeményezési jogot. Példáját több kanton követi. Valaisban 1852-ben, Neuchatel-ben 1858-ban létrehozták a kötelező *pénzügyi referendumat*, amely szerint bizonyos fontosabb kiadásoknál (50 000 frankon felül pl.) népszavazást kellett előzetesen tartani.

Minél inkább erősödtek a kispolgári mozgalmak Svájc szerte, annál inkább magáévá tette ezeket az úttörő kezdeményezéseket az 1860-as években a többi kanton is. A törvényi referendum és iniciatíva gyors terjedése annak a következménye, hogy a kispolgári mozgalom kilépett a kantoni keretektől és általánossá kezdett válni.<sup>49</sup>

Ebben a korszakban született az egyik legdemokratikusabb kantoni alkotmány *Zürichben*, amely mind a mai napig érvényben van. Igen széles körben alkalmazza a *kötelező törvényi referendumat* és a kantoni törvényhozó tanácsnak is jogot ad arra, hogy határozatait népszavazás alá bocsátsa (30. §). Ismeri az *alkotmányi és törvényi tárgyú népkedeményezési jogot* (39., 65. §), 5.000 polgár aláírása szükséges a népkedeményezéshez.

Az 1860-as évek kapitalista fejlődése a szövetségi alkotmányban egyrészt további centralizáló intézkedések keresztülvitelét sürgette, másrészt az új közvetlen demokratikus formáknak a szövetségi alkotmányba való felvételét is napirendre tűzte. 1872-ben új alkotmánytervezetet dolgoztak ki — amelyet a képviseleti szervek el is fogadtak —, de a május 12-én megtartott népszavazás 261.071 szavazattal 255.609 ellen, tehát egész csekély többséggel, ezt elvetette. Az alkotmány ellen szavazott 13 kanton, a tervezetet elfogadta 9 kan-

<sup>49</sup> Treitschke szerint ez a radikális mozgalom „formájában demagóg” céljaiban azonban jogos mozgalom volt, amely a közvetlen demokratikus formáknak a képviseleti rendszerrel való összegyeztetésére törekedett id. m. 295. o., Friedrich id. m. 550. o.



ton.<sup>50</sup> Az alkotmánytervezet ismerte a szövetségi fakultatív törvényi referendumot és a népkedzdeményezési jogot.<sup>51</sup> Új alkotmány elfogadását azonban csak rövid időre lehetett elodázní. 1874. április 19-én egy már kevésbé centralizált szövetségi államrendszert ígérő alkotmánytervezetet bocsátottak népszavazás alá. Ezt 340,199 szavazattal 198,013 szavazat ellenében megszavazták, 14 és 1/2 kanton a tervezet mellett foglalt állást, míg 7 és 1/2 kanton ellenezte azt.<sup>52</sup>

Az 1874. május 29-én kihirdetett szövetségi alkotmány az 1872. évi alkotmánytervezethez viszonyítva szűkebb körben alkalmazza a közvetlen demokratikus formákat. Véglegesen *intézményesíti* a szövetségi jogban a *fakultatív törvényi referendumot*, de kihagyták belőle a népnek adandó törvényi tárgyú népkedzdeményezési jogot.<sup>53</sup>

A polgárosuló Svájc közvetlen demokratikus formáinak fejlődését áttekintve megállapíthatunk néhány olyan vonást, amely más államok közvetlen demokratikus intézmények történetétől és sajátosságaitól lényegesen eltér. Ezeknek kiindulópontja az a körülmény, hogy mivel a feudalizmus teljesen sohasem tudott úrrá lenni a mai Svájc területein, a formák nem tapadtak egy feudális osztályuralom mechanizmusához, hanem fokozatosan új osztálytartalommal telítődtek.

A polgárosulás után meginduló új formakeresési mozgalom a régi alapelvekből kiindulva, a hagyományos demokratikus elemeket feldolgozva, de mégis teljesen új megoldásokat kísérletezett ki, amidőn a képviselői rendszerre áttérő kantonokban is megtalálta az útját az új viszonyokhoz alkalmazható közvetlen demokratikus formák beépítésére. Kétségtelen, hogy ez a felismerés a polgárságban csak fokozatosan érlelődött meg, de Svájc volt mégis az egyetlen polgári állam, ahol a közvetlen demokratikus formák a polgári állami fejlődés első szakaszában elterjedtek, sőt általánossá váltak.

A klasszikus kapitalizmus utolsó évtizedeiben Svájcban a közvetlen demokratikus formák alábbi hálózata épült ki és működött:

A *konföderáció* ügyeiben:

1. A kötelező alkotmányi referendum minden alkotmány módosítással kapcsolatban.

2. A népkedzdeményezési jog az alkotmány teljes revíziója érdekében.

3. A fakultatív törvényi referendum (98. §).

A *kantonokban*:

1. Kötelező alkotmányi referendum.

2. A kantonok egy része ismerte a kötelező törvényi referendumot, másik része viszont csak a fakultatív formában alkalmazta azt.

3. A népkedzdeményezési jogot elsősorban a kantoni alkotmány teljes revíziója esetén ismerik el. Kivételesen találunk néhány kantont, amelyik már

<sup>50</sup> Ajtay id. m. 25—26. o. Az alkotmánytervezetet a katolikusok a felekezeti cikkely miatt a „radikáldemokraták” pedig a túlzó centralizáció tendenciája miatt vetették el. Fleiner—Giacometti id. m. 17. o.

<sup>51</sup> Battelli id. m. 22. o., Fleiner—Giacometti id. m. 17. o.

<sup>52</sup> Az új alkotmánytervezet elfogadását az tette lehetővé, hogy a szövetségi hatóságok bizonyos engedmények révén megnyerték maguknak a nagynémet föderalistákat, akiknek a csatlakozása döntő jelentőségű volt.

Fleiner—Giacometti id. m. 17. o. Ajtay id. m. 26. o.

<sup>53</sup> Battelli. id. m. 22—23. o., O. Bauhofer: Eidgenossenschaft. Einsiedeln und Köln. 1939. 76—77. o.

a részleges revízióra is kiterjeszti a népkézdemenyezési jogot. (pl. Neuchatel 1858. XI. 21., Aargau 1852. III. 11., Solothurn 1851. I. 19.).

4. Megtörténtek az első kísérletek a törvényi tárgyú népkézdemenyezési jog intézményesítésére is.

5. Működtek még a kantoni törvényhozás hagyományos szervei a Lands-gemeindék.

A községekben:

1. A polgárok községgyűlése (Gemeinde Versammlung) volt a hatalom gyakorlás legelterjedtebb formája.

2. A nagyobb lakosságú városokban, helységekben — ahol már létrejöttek a képviselői önkormányzati szervek — megkezdték helyi szinten is a referendum és a népkézdemenyezési jog alkalmazását.

Minden szinten intézményesítették elvileg a visszahívási jogot (Abberufungsrecht) amelynek 2 esete volt: a) az egész képviselői testület, b) egyes tisztviselők, ill. küldöttek visszahívása.

A közvetlen demokrácia formái az állami élet alapsejtjeiben (a városokban és községekben) fogták át a közügyek intézésének viszonylagosan leg szélesebb körét. Önkormányzati szinten a legjelentősebb forma — a közvetlen demokrácia legtisztább és legmagasabb rendűnek ítélt formája — a polgárgyűlés volt. A község mindig megőrizte a közügyek intézésének hagyományos módszerét, de ez a forma is a kapitalizmus követelményeihez idomult.<sup>54</sup>

A közvetlen demokratikus formák térhódítása államszerkezeti egységeken belül a kantonokban indult el és itt is volt a legszélesebb körű. A Lands-gemeinde kantonok a „legtökéletesebb”-nek minősített módon döntöttek a kantonállam hatalmi ügyeiben. Ezek azonban már 1814-ben sem tudtak mindenütt helyreállni és a kapitalizmus előretörésével több kanton tért át a képviselői rendszerre, és adta fel a Landsgemeindét. A képviselői kantonok is bevezették a kispolgári demokratikus mozgalmak hatására a referendumot és az iniciatívát, de itt aránylagosan a közvetlen demokrácia területe mégis szűkebb, mint a községekben.

A legkisebb és legkisebb mértékben közvetlen demokratikus formák a szövetségi ügyekben kaptak helyet, s ezért a polgári közjogászok mindig hangsúlyozzák, hogy a szövetség kevésbé demokratikus, mint a kanton.

A kapitalizmusnak az imperialista szakaszba való áthajlásáig Svájcban minden állami egységen belül meggyökeresedtek, illetve legalább jogi elismerést kaptak a közvetlen demokrácia hagyományos és új formái. Ezek az intézmények már ekkor a hatalom gyakorlás alapformáivá váltak és a képviselői szervekkel együtt olyan egységes rendszerré épültek, amelyek a polgári osztály számára minden más polgári államnál demokratikusabb szervezeti formák tárházát biztosította. Ez a rendszer — később az imperializmus korszakában — lényegesebben nem fejlődött tovább, mert már az 1870-es években egész átfogó intézményi komplexumot képezett, amelyik elérte a közvetlen demokratikus intézmények polgári értelmezés szerinti maximális lehetőségeinek szinte a csúcát.

<sup>54</sup> Giacometti id. m. 443. o. A svájci községi közvetlen demokrácia fejlődéséről a klasszikus kapitalizmus alatt l.: A. Gasser: Die direkte Gemeindendemokratie in der Schweiz, címmel elmondott előadását ebben a tárgyban az 1952. szeptemberében Hágában tartott kongresszuson. Megjelent a „Die Direkte Gemeindendemokratie in der Schweiz” c. (Zürich, 1952.) gyűjteményes kiadványban. 50—66. o.

b) A közvetlen demokratikus formák — bevezetőben felsorolt — általános és különös feltételei az USA-ban korlátozott mértékben forognak fenn, a klaszikus kapitalizmus alatt, mint Svájcban, és ez tükröződik a közvetlen demokratikus formák elterjedésének arányaiban és e formák differenciálódásának alacsony fokában. Ebben elsősorban nyilvánvalóan az játszott közre, hogy az Egyesült Államok megalakulásakor is sokkal nagyobb területű és nagyobb lakosságú államokból tevődött össze, mint Svájc, így a közvetlen demokratikus formák alkalmazásának eleve nagyobb objektív akadályai voltak.

Az amerikai államok függetlenségi harca alatt végbemenő társadalmi változások — ha nem is volt oly feszítő erejük, mint a francia forradalmi mozgalmaknak —, mégis a burzsoázia számára tudatossá tették azt a veszedelemet, hogy a demokratikus formákat *ellen*e is felhasználhatják baloldaltól a tömegmozgalmak, jobboldaltól pedig az angol szimpatizáns pártok. Ebből azt a nagy tanulságot vont le a vezető burzsoázia, hogy mindaddig, amíg a polgári államot nem lehet megszilárdítani, addig a közvetlen demokratikus formák alkalmazása akkor sem ajánlatos, ha erre tételesjogilag szabályok már lehetőséget nyújtanak is. Az amerikai burzsoázia tehát a függetlenségi harc lezárása után is igen „mértékletesen” adott lehetőséget a demokratikus formák alkalmazására, nem is szólva arról, hogy a forradalomban megújuló hagyományos közvetlen demokratikus formák közül milyen kevésnek az alkotmányi elismerését vitte keresztül.

A közvetlen demokratikus formák jogi szabályozása Amerikában a nép alkotmányozó hatalmának intézményével kapcsolatban indult el.<sup>55</sup> Az úttörő kezdeményezések után a tagállamok között csak fokozatosan vált elfogadottá az a gyakorlat, hogy az alkotmányozó vagy közönséges gyűlések által kidolgozott alkotmányokat népszavazás alá kell bocsátani. 1776 és 1821 között 45 év alatt 26 alkotmány törvényt alkottak meg, illetve már meglevő alkotmányt módosítottak. Ezek közül csak hatot bocsátottak népszavazás alá. Az alkotmányok népi jóváhagyásának eljárása a New-Englandi területekhez tartozó hagyományosan puritán demokrata szellemű államokból indult ki.<sup>56</sup>

Az 1820-as években szélesebb körben terjedt tovább az alkotmányok népi jóváhagyásának rendszere. Ennek magyarázata annak a kispolgári jellegű mozgalomnak a hatásában rejlik, amely 20 év alatt átsepett az államokon. A szélesebb polgári rétegek körében ez az irányzat igyekezett tökélt kovácsolni abból, hogy a forradalom több lényeges alkotmányi előírása csak papíron volt meg és azt hangoztatta: ezeknek tartalommal való megtöltése a forradalom megszilárdulása után mindenképpen időszerű. E mozgalom következménye volt az alkotmányok népi jóváhagyás alá bocsátásának terjedő gyakorlata is. Az egész mozgalom csak felemás módon járt sikerrel és jórészt csupán lényegtelen formális eredményeket könyvelhetett el a demokratizmus fejlődésében.

<sup>55</sup> A nép alkotmányozó hatalma elméletének eredetéről és történeti fejlődéséről l.: J. Hatschek: *Allgemeines Staatsrecht. II. Das Recht der modernen Demokratie.* Leipzig. 1909. 26—34. o.

<sup>56</sup> Ezek a következők államok voltak: Massachusetts, New-Hampshire, Connecticut és Maine. A fennmaradó két államban csak quasi-szubmissio volt. Lobingier *The Peoples Law of Popular Participation in Law Making.* New-York, 1909. 338. o., L. Sturm: *Methods of State Constitutional Reform.* Michigan Press. 1954. 3—4. o., J. Hatschek id. m. 35. o., W. B. Graves: *American State Government.* Boston. 1953. 43—49. o., 61. s köv. oldalak, Battelli id. m. 82. o.

Jellemző, hogy a népi törvényhozás kiterjesztését követelő mozgalom még mindig sok vonatkozásban vallási színezetet viselt magán. Ez azt mutatja, hogy Amerikában csak nagyon lassan tudott a konzervens polgári gondolkodás önállóságra emelkedni és ballasztjaitól megtisztulni. Az 1820-as években Virginia-ban Thomas Campbell és fia által irányított valási mozgalom a közvetlen népi törvényhozás egyik fő propagálója.<sup>57</sup>

Az 1821. utáni alkotmányok népszavazás alá bocsátását a második New-York-i alkotmány feletti referendum indította el. E periódus végének tekintendő a második virginiai alkotmány fölött tartott népszavazás. E két dátum közötti időszak alatt 6 alkotmányt fogadtak el, s felét népszavazással megerősítették, másik felénél azonban még a képviseleti gyűlés határozata perferuálta az alkotmányozó eljárást.

Az ezután következő periódusban az alkotmányok népi megerősítésének jogelve uralkodóvá, jóformán kizárólagossá vált az Egyesült Államok tagállamainak alkotmányozási gyakorlatában. Az 1831-től számított következő négy évtized alatt két állam kivételével (Missisipi 1832-ben, Arkansas 1846-ban fogadott el alkotmányt népi jóváhagyás nélkül) már minden északi állam újonnan keletkező alkotmánya feletti referendumat tartottak. Jellemző, hogy a rab-szolgatartó arisztokratikusabb déli államokban még a közvetlen demokrácia e jelentőségében korlátozott, gyakorlatilag a polgári osztályokra semmi veszélyt nem jelentő formája sem tudott általánossá válni.<sup>58</sup>

Az Unió alkotmánya nem tartalmazott olyan előírást, amely szerint az államoknak kötelezően népszavazás alá kell bocsátaniuk alaptörvényeiket. Egy 1861-ben kibocsátott törvény azonban kimondta, hogy ha a kongresszus egy territóriumot felvesz a szövetségbe, akkor az új állam alkotmánya fölött népszavazást kell tartani. Ettől kezdve tehát a szövetségbe belépő új államok vonatkozásában az alkotmány feletti népszavazás föderatív törvényhozás alapján előálló kötelezettségévé vált.<sup>59</sup>

Az USA 47 tagállamából a századforduló körül már 41 kifejezetten kimondta azt a tételt, hogy az alkotmányok minden megváltoztatására tett javaslatot, tervezetet népszavazás alá kell bocsátani. A fennmaradó államok közül ötnek az alkotmánya burkoltabb formában, de ténylegesen mégis kötelezővé tette az alkotmányok népi jóváhagyását.<sup>60</sup>

Az alkotmányok népi jóváhagyásának elvét több helyen kezdettől fogva úgy értelmezték, hogy azt foganatosítani kell az alkotmányok módosítása, az alkotmány rendelkezéseit érintő új részletbeli szabályozás esetén is. Tekintettel arra, hogy az Unió államainak alkotmányai már kezdettől fogva elég részletes alaptörvények voltak — amelyek sok olyan intézményt és eljárást magukban foglaltak és foglalnak, amelyek az európai polgári alkotmányokból általában hiányoznak és rendes törvényhozási eljárás keretei közé tartoznak

<sup>57</sup> Vallási nézeteik retrográdabbak voltak, mint a kálvini tanok, de politikai programjuk megfelelt a kálvinizmus puritán felfogásának. A gyülekezetet tekintették a közösség legfőbb szervének, a gyülekezet egésze hozta a legfontosabb döntéseket. Lobingier id. m. 216. o.

<sup>58</sup> Louisiana-ban még 1913-ban is a képviseleti gyűlés fogadta el az alkotmányt. Battelli id. m. 82. o. Ez is annak bizonyítéka, hogy az arisztokrata, nagypolgári felfogás mindig vonakodott a legcsekélyebb mértékben is engedményeket tenni a közvetlen demokratikus formák alkalmazásának irányába.

<sup>59</sup> Battelli id. m. 83. o.

<sup>60</sup> Egyedül Delaware alkotmányából nem olvasható ki ez a kötelezettség. Vö. a fentiekre vonatkozóan Honey: The referendum among the English (1912) 34—36. o.

—, ezért az alkotmány népi jóváhagyásának ilyen értelmezése mellett mind újabb és újabb tervezetek, részletbeli módosítások népi jóváhagyására tettek javaslatot, ami az alkotmánymódosítási népszavazások számának gyarapodását vonta maga után. Az amerikai alkotmányi referendum egyengette tehát az utat afelé — épp úgy, mint Svájcban —, hogy az alkotmánymódosítások egyre szélesebb körben való alkalmazásából a törvényi referendum is kialakuljon.

A *törvényi referendum* eseteivel a klasszikus kapitalizmus korában az USA államaiban azonban csak egészen elvétve találkozunk. Erre említik példaként az államterület megváltoztatásának kérdésében Massachusettsben 1816-ban tartott népszavazást. Ez azonban még nem terjedt át más területekre, illetőleg itt sem ismétlődött gyakran. Ugyancsak itt a General Court annak eldöntésére is népszavazást rendelt el, hogy Maine kerület lakossága ki akar-e válni az államból, vagy sem. Az első szavazáson nem jelent meg a jogosultak fele sem, s mivel így a szavazás eredménye nem volt megnyugtató, egy másik referendumot szerveztek.<sup>61</sup>

A közönséges referendum csak különlegesen fontos állami ügyekben, kormányzati kérdésekben került napirendre.<sup>62</sup> A *törvényi referendum* tehát csak kivételesen előforduló forma volt a klasszikus kapitalizmusban. Lényegében csak azt a pár esetet sorolhatjuk ide, ahol az alkotmányi tartalmú szabályok körét szűkebben értelmezték. Más államokban ezekhez hasonló tartalmú szabályokat, mint az alkotmányt érintő szabályokat fogták fel és a nép alkotmányozó hatalma címén vonták népszavazás alá. A törvényi referendum általános elterjedése — amint később látni fogjuk — az imperializmus korszakára esik, a század végén kibontakozó kispolgári mozgalom hatásaként könyvelhető el.

A népi törvényhozás másik formája az *iniciativa szintén csak egészen különleges esetekben került az állami gyakorlatba*. Ennek jogi elismerése megtörtént ugyan néhány államon belül, de ezekben az államokban sem történtek kísérletek alkalmazásukra. Az iniciatíva alkotmányba rögzítésére a kezdeményező lépéseket Georgia állam tette meg, amely már a függetlenségi harc harmadik évében intézményesítette. Évtizedekkel később a pennsylvániai konvent is elfogadta az iniciatívát, mint jogintézményt. 1850-ben pedig Virginia állam alkotmánya is rögzítette a népkézzdeményezési jogot.<sup>63</sup> A townshipekben (városi önkormányzatokban) a közvetlen demokratikus formák kétségtelenül szélesebb körben funkcionáltak a klasszikus kapitalizmus alatt is. A legtipikusabb és legnagyobb jelentőségű közvetlen demokratikus forma a városi polgárok gyűlése a *town-meeting* volt.<sup>64</sup> A városok polgárai közvetlenül választották a tisztségviselőket és ezeket beszámoltathatták, illetve a recall (visszahívás) intézmény keretében leválthatták.

A helyi önkormányzatok területén is a közvetlen demokratikus formák a legszélesebb körben New-Englabban épültek ki és funkcionáltak. A városi

<sup>61</sup> Uo. 42—43. o.

<sup>62</sup> Lobingier id. m. 358. o., Battelli id. m. 85—86. o.

<sup>63</sup> Olyan helyi kezdeményezések voltak, amelyeknek az államon belül nem maradt folytatása, más államokra nézve pedig éppen semmi hatással nem voltak.

<sup>64</sup> A town-meetings szerepéről, működéséről l. bővebben: Tocqueville: A demokrácia Amerikában. (Buda, 1841.) I. k. 97. s. köv. old., J. Bryce: Az Amerikai Egyesült Államok demokráciája. (Dick Mano kiadása, Bp.) 14—17. o., A. W. Bromage: Introduction to Municipal Government and Administration (New-York. 1950.) 20—23. o., C. R. Adrian: Governing Urban America (New-York. 1955.) 14—15. o.

lakosság számának növekedése következtében a helyi önkormányzatokban is szükségszerűen előtérbe került a képviseleti elv. Az állami centralizáció mellett a town-meetings hatásköre folyamatosan csökkent s mind több városban választott testület vette át a polgárgyűlések feladatának túlnyomó többségét. A town-meetings már csak különleges fontosságú helyi ügyek eldöntésére szolgáló formaként funkcionáltak tovább.

A klasszikus kapitalizmus korszakának amerikai közvetlen demokratikus intézményein végig tekintve élesen alakul ki szemünk előtt az a kép, hogy a *közvetlen demokratikus formák a képviseleti szervek hatalmas mennyiségű jogszabályalkotó munkája mellett állami szinten elenyésző, csekély szerepet vittek.* Kétségtelen, hogy a legfontosabb államjogi aktusokat, az államok alkotmányait Északon már népszavazás alá bocsátották, de a közönséges törvényhozás vonalán a nép közvetlen részvételének formái az iniciatíva és referendum csak rendkívül kivételes esetekben fordultak elő. Elsősorban a demokratikusabb érzelmű New-Englandi államok területén történtek lépések a koloniális korban szokásjogi alapon kialakult demokratikus intézmények írott jogi szabályozására. A népi törvényhozás formáinak terjedése mindig valamilyen demokratikusabb (kispolgári jellegű) mozgalom hatásának eredménye volt. Mivel a *kispolgárság még nem képviselt széles társadalmi bázist,* illetve nem volt elég szervezett az Unió államainak nagy részében, *ezek a mozgalmak regionális szinten mozogtak és az államok többségének képviseleti intézményeit nem korlátozták,* illetve reformálták közvetlen demokratikus irányban. Helyi önkormányzati szinten a közvetlen demokratikus formák ugyan jóval nagyobb szerepet vittek, azonban ezek eleve el voltak zárva a legfontosabb közügyek intézésébe való beleszólástól, ezért nem képezhettek erőteljes kiindulási alapot a központi állami szervezet demokratikus ellenőrzésére.

A polgári közjogászok zöme is elismeri azt a tényt, hogy a függetlenségi harc után a közvetlen demokratikus formák inkább elhaltak, kimentek a gyakorlatból, vagy legalábbis a képviseleti szervekhez viszonyítva csökkent a szerepük — az alkotmány népi jóváhagyásától eltekintve — mintsem, hogy fejlődésnek indultak volna. Ennek okát elég egyöntetűen azzal magyarázzák, hogy a fejlődő társadalmi-gazdasági viszonyok visszavonhatatlanul a képviseleti rendszer fejlesztésének követelményét vetették fel. Az angolszász demokrácia egyik alapvető érdemének inkább a képviseleti törvényhozás problémái körül végzett állami szervező munkát tartják, mintsem a közvetlen demokratikus formák terén gyűjtött tapasztalatokat. A burzsoá jogtudomány nem irányította arra a figyelmet, hogy a forradalmat követő nagypolgári uralom részben tudatosan üldözte, részben ösztönösen mellőzte azokat a demokratikus politikai formákat, amelyeket a haladó tömegmozgalmak kikísérleteztek és alkalmaztak. Amerikában a nagy polgári politikai vezetés — az első gyengébb kispolgári mozgalmak hatása alatt — még nem tett engedményeket a közvetlen demokratikus követelések irányába, szemben a fejlődés svájci menetével, ahol a nagypolgárság sokkal rugalmasabb álláspontot foglalt el. Amerikában tehát szó sincs, a közvetlen demokratikus intézmények olyan folyamatos, „organikus” fejlődéséről, mint Svájcban. Itt csak évtizedek múlva fedezi

fel a polgárság, azt a nagy lehetőséget, ami ezekben a formákban a radikális mozgalmak leszerelése vonatkozásában rejlik.<sup>65</sup>

## II.

### A POLGÁRI ÁLLAMOK KÖZVETLEN DEMOKRATIKUS INTÉZMÉNYEINEK FEJLŐDÉSE AZ IMPERIALIZMUS KORSZAKÁBAN

A klasszikus kapitalizmus korszakában a közvetlen demokrácia intézményei csak kivételesen és különleges feltételek mellett tudtak meggyökeresedni. Ezzel szemben az imperializmus alatt egész sor államban alkotmányba rögzítették ezeket az intézményeket, és kísérleteket tettek a gyakorlatban való alkalmazásukra. Mi a magyarázata annak, hogy a polgári forradalmak után szinte kizárólagossá váló képviseleti rendszert újabban kiegészítik, korrigálják a közvetlen demokrácia intézményeivel, s a hajdanában e formák irányába elég egységesen elutasító magatartást tanúsító polgári tudomány is egyre több szimpatizáló hangot hallat?

E fordulatnak az okait az imperialista társadalmi-állami fejlődés sajátosságaival, új követelményeivel kell magyaráznunk. A burzsoázia értékelve a klasszikus kapitalizmus közvetlen demokratikus intézményeinek fejlődésében rejlő tanulságokat, új módszereket keresve a rendszerével szemben álló ellenzéki erők elégedetlenségének leszerelésére, új taktikai eszközként szélesebb körben alkalmazza a demokratikus formákat is. Melyek azok a tényezők, amelyek az imperializmusban a közvetlen demokratikus formák terjedését előmozdították, több országban való alkalmazását lehetővé tették?

a) A burzsoázia a svájci és kisebb mértékben az amerikai közvetlen demokratikus intézmények fejlődése alapján felismeri, hogy megfelelő politikai és jogi biztosítékok mellett a közvetlen demokratikus formák egyáltalán nem veszélyeztetik a polgári rendszert, vagy ahogy ők mondták: nem igazolták azt a félelmet, hogy a „radikalizmus” malmára hajtják a vizet.

b) A svájci állami fejlődésben kialakultak a közvetlen demokráciának azok a formái, amelyek a képviseleti törvényhozással összeegyeztethetők, tehát a

<sup>65</sup> Európában — Svájcön kívül — még találunk néhány elszigetelt példát arra, hogy valamilyen politikai kérdésben népszavazás útján döntöttek. Megemlíthetjük, hogy Olaszországban az 1848-as forradalmat követően az olasz egység megteremtése érdekében divatba jött népszavazások kezdeményezése és lebonyolítása. Palermóban, Modenában és Venétiában a népszavazások nagy többséggel az egyesülés mellett döntöttek. 1859-ben és 1860-ban újból egész sor tartományban tartottak népszavazást ilyen tárgyban.

Olaszországban a középitáliai városokban a népgyűlések hatósági szerepet is vittek ebben az időben. Ezeknek a formáknak az elterjedésében kétségtelenül közrehatott a déli svájci kantonok befolyása, az ottani tapasztalatok elterjedése a környezetükben. (Lobingier.)

Néhány közép-amerikai és latin-amerikai állam alkotmányát is népszavazás alá bocsátották — nyilvánvalóan az USA államaiban terjedő gyakorlat hatásaként — a XIX. század első felében. Népszavazás volt: Nicaraguában, San Salvadorban, Hondurásban, 1821-ben Costa-Ricában, 1826-ban Peruban.

Ezek a próbálkozások a klasszikus kapitalizmusban egészen gyökértelenek voltak. Rendszerint valamelyik más állam példája nyomán támadt hirtelen ötletek alapján kísérleteztek velük, melyeknek folytatása, vagy részletesebb jogi szabályozása el is maradt, és környezetükben sem volt indítékokat adó hatásuk.

nagyobb modern polgári államokban is alkalmazhatók. Azok a formák viszont, amelyek a képviseleti szervezet tagjainak a társadalmi ellenőrzésére szolgáltak volna (mint pl. a visszahívás, utasítás stb.), még Svájcban is elsorvadtak, tehát az ilyen irányú követelésekkel olyan indoklással is szembe lehetett fordulni, hogy azok még a közvetlen demokrácia őshazájában sem állták ki a gyakorlat próbáját, tehát nyilvánvalóan beigazolódott életképtelenségük. Az imperializmus idején a burzsoázia már abban is válogatott, hogy a közvetlen demokratikus forma vagy a képviseleti rendszer lehet-e hasznosabb, vagy veszélytelenebb, uralma szempontjából adott feltételek között.

c) E feltételek mellett a közvetlen demokratikus formák elterjedésének *alapvető oka a kispolgári mozgalmak megerősödése és kibontakozása volt. A kispolgári mozgalmak világszerte egyik fő követelésüknek a „demokrácia” fejlesztését és ennek keretében a közvetlen demokratikus formák intézményesítését tartották.*

A közvetlen demokrácia formáinak alkotmányi elismerése az imperializmusban elsősorban azokban az államokban történt meg, ahol a burzsoázia vezető rétege *engedelményeket* tett a kispolgárság irányába. Ezek az államszerkezeti reformok a polgári osztály hatalmát általában sehol sem veszélyeztették, másrésről viszont a kispolgári mozgalmakat szigorúan az „alkotmányos harc” keretei között tartották és az igazi haladó erőktől való elhatárolódásukat előmozdították. A közvetlen demokratikus intézményeknek az állami mechanizmusokba való beépítésének javaslata a *kispolgárság követelése*, amelyet a kapitalizmus visszáságainak megszüntetésére és orvoslására csodaszerként ajánlott, holott az semmi lényeges változást önmagában elérni nem tudhatott.

Nem véletlen, hogy a svájci és amerikai burzsoázia ismerte fel elsőnek azt, hogy a közvetlen demokratikus intézmények bizonyos jogszabályi keretek között semmi veszélyt nem jelentenek a polgári társadalomra nézve, sőt a polgárság legáltalánosabb érdekét szolgálják azzal, hogy a látszatdemokratizmus megtévesztő hatásával a népi forradalmi erők mozgalmának intenzitását gyengítik. Ezekben az államokban egész korszak (a klasszikus kapitalizmus) tapasztalatai bizonyították: hogyan kell a kispolgári szemlélet szerint legmagasabbrendűnek tartott, „eszményesített” formákat a burzsoá osztályuralom követelményeivel összeegyeztetni. A svájci és amerikai burzsoázia „érdeme” a közvetlen demokrácia széleskörű propagálása, és a kísérletezők „szaktanácsokkal” való ellátása.

Az imperializmus korszakában a kapitalista rendszer gazdasági-társadalmi szervezeti ellentmondásai, visszásságai egyre nyilvánvalóbbakká váltak és orvoslás után kiáltottak. A kispolgári ideológia csak a felszín jelenségeit vizsgálva, elsősorban a politikai formák felépítésében látta a társadalmi bajok okait. A parlamentarizmus valódi „népképviseleti” jellegét alig lehetett védelmezni a kispolgárság előtt s nem jelentéktelen szerepe volt annak az irányzatnak, amelyik azt a meggyőződést terjesztette, hogy a parlamentarizmus reformálására, illetve felváltására van szükség.

*A burzsoázia, a széles tömegeknek a politikai változás iránti vágyát, a hatalom gyakorlás régi formájának, a képviseletnek látványos megreformálásával, a közvetlen demokratikus formáknak a bevezetésével és elterjesztésével kívánta kielégíteni. Ezekben az államokban a burzsoázia már a századforduló előtt bátor és egyben elég okos volt arra, hogy az ellentmondások teljes kifejlődése előtt részengedelményeket tegyen a kispolgári rétegek felé, a közvetlen*



demokratikus formák bevezetésével, és ezzel is igyekezett forradalmi helyzet kialakulásának elejét venni. A közvetlen demokratikus formák itt alapos és a burzsoá osztályérdekek szempontjából tökéletesen átgondolt jogi szabályozás mellett kerültek alkalmazásra, amely a szép külszint megőrizte, demokráciát látszat szerint továbbfejlesztette, de a burzsoázia általános uralmi viszonyait nem veszélyeztette. A polgári állam mechanizmusa — a jogi biztosítékokon kívül — más módszerekkel mesterien ellensúlyozta és kizárta minden valóban radikális népi mozgalom kibontakozásának lehetőségeit e formákon keresztül. Enélkül pedig semmi lényeges változást elérni nem lehet, s csak szűk látókörű kispolgári pártok tarthatták érthetetlennek, amiért a „tökéletes” demokrácia e formái mellett, az ő szemükben kívánatosnak tartott gazdasági és szociális változások mégsem következtek be. Bizonyos látszatintézkedések, engedmények alapján a társadalom naivabb kispolgári rétegei még el is hitték, hogy a közvetlen demokratikus formákon keresztül, valóban kifejezésre juthatnak a „népi érdekek” az imperialista államon belül.

A közvetlen demokratikus formák burzsoá osztálypolitikai funkciója az imperializmusban az, hogy a demokrácia illúzióit keltik a kispolgári rétegben, s az így megtévesztett tömegeket igyekeznek elszigetelni az igazi forradalmi mozgalmaktól.

*A közvetlen demokratikus formák terjedését az imperializmus korszakában világszerte a kispolgári mozgalmak kibontakozásának irányában figyelhetjük meg.* Ezek a mozgalmak túllépik az állami kereteket, tovább terjednek és ugyanolyan követelésekkel lépnek fel mindazokban az államokban, ahol nagyjából hasonló politikai-társadalmi feltételek uralkodnak.

A nagyobb jelentőségű és széles területeken ható kispolgári mozgalmaknak az imperializmus korszakában 3 hulláma volt:

*Az 1890-es években az USA államaiban kibontakozó ilyen irányú mozgalomnak több-kevesebb hatása volt az angolszász világ más területein is (Ausztrália, Kanada stb.).* Ezekben az államokban — különösen egyes USA államokon belül — terjedtek el szélesebb körben, a svájci tapasztalatokat alapul véve, a közvetlen demokratikus formák.

*Az I. világháború végén* elsősorban Európán söpört keresztül, széleskörű kispolgári mozgalom, s ennek nyomában különösen a legyőzött hatalmak: Németország és Ausztria tettek kísérleteket velük.

*A II. világháború végén* — az elsőhöz hasonlóan — a kispolgári mozgalmak hatására új lendületet vett a közvetlen demokratikus formák jogi szabályozása egyes európai államokban.

Természetesen voltak és vannak olyan kispolgári mozgalmak, amelyek csupán egy-egy államon belüli társadalmi feltételek mellett kibontakozva nyúltak közvetlen demokratikus formák alkalmazásának lehetőségeihez. Az általános tapasztalat az, hogy az ilyen regionális, elszigetelt törekvések eleve kisebb jelentőségűek voltak, s rendszerint a közvetlen demokratikus formák gyakorlati alkalmazásának elhalásához vezettek.

Végezetül külön kívánjuk összefoglalni és értékelni a közvetlen demokratikus formák alkalmazásának olyan eseteit, amidőn a kezdeményező, a politikai irányító ebben az akcióban nem a kispolgárság, hanem a *burzsoázia* egy jobboldali szélsőségesen reakciós csoportja. Erre kísérletek történtek már a nagy francia burzsoá forradalom végén I. Napóleon által, majd a klasszikus kapitalizmus idején is (az összefüggések kedvéért ezeket e részben kívánjuk

együtt ábrázolni és jellemezni), de különösen gyakoriak lettek az imperializmus általános válságának korszakában. (Hitleri „népszavazások” stb.) Ez mutatja meg a közvetlen demokratikus formák sorsát végkifejlődésében az imperializmus alatt. Itt jutnak legélesebben kifejeződésre azok az ellentmondások, amelyek az idejét múlt kapitalista társadalmi, politikai viszonyok közepette a demokrácia „legtökéletesebb formáit” is a demokrácia megsemmisítésének eszközeivé süllyeszti.

1. A közvetlen demokratikus formák imperialista államokon belüli térhódításának tárgyalása előtt — legalábbis röviden — össze kell foglalnunk azt, hogy mi jellemzi a közvetlen demokratikus intézményeket őshazájukban Svájcban, s történtek-e lényeges szerkezeti változások azok belső felépítésében, számában, s funkciójában?

*A közvetlen demokratikus intézmények fejlődésében a klasszikus kapitalizmus és az imperializmus szakaszán Svájcban nincs éles határvonal.* A közvetlen demokratikus formák a svájci állami élet mindhárom szintjén polgárjogot nyertek a klasszikus kapitalizmus alatt s az imperializmusban legfeljebb kisebb jelentőségű változások történtek.

a) Szövetségi szinten az 1891. VII. 5-i alkotmánymódosítás elismerte a népkézdemenyezési jogot a szövetségi alkotmány *részleges revíziójának elindításánál* is. Az alk. 121. § szerint részleges alkotmány módosításánál a népkézdemenyezési jogot (éppúgy, mint a teljes alkotmány revíziójánál) 50.000 svájci polgár gyakorolhatja.

A szövetségi ügyekben gyakorolható *fakultatív referendum* tárgyai körébe 1921-ben besorolják a külföldi államokkal 15 évnél hosszabb időtartamra kötött szerződéseket is, miután az előző évben referendumot tartottak afölött, hogy Svájc belépjen-e a Nemzetek Szövetségébe.<sup>66</sup> Ezzel megindult a referendum alkalmazása a Szövetség külügyi kérdéseinek, pontosabban a kül államokkal kötött egyes szerződéseinek eseteiben is.

A kis *Landsgemeinde* kantonok még mindig ragaszkodnak az egyre nagyobb nehézségekkel működő fő intézményükhöz. A viszonylag nagyobb lakosságú Uri kanton azonban már megszüntette működését.<sup>67</sup> A Landsgemeindék fenntartása mellett is egyre nagyobb szerepük lett a képviseleti szerveknek, amelyeknek létrehozásától végül is e kantonok sem zárkozhattak el.

b) Ezzel párhuzamosan ezekben a kantonokban is bevezették a referendumot és az iniciatívát a közönséges törvényi ügyekben is (hol kötelező, de inkább csak fakultatív formában).

c) Községi szinten, ahol legszívesebben ellenálltak a képviseleti rendszernek, ugyancsak bővül a képviseleti szervek szerepe. Népképviseleti szervek megalakításával együtt azonban bevezetik helyi szinten is a referendumot és az iniciatívát.

A közvetlen demokrácia formái a polgári állam ellentmondásait az imperializmusban hosszú időn keresztül a legtökéletesebben Svájcban tompították,

<sup>66</sup> Fleiner—Giacometti id. m. 18—19. o., Friedrich id. m. 553. o., Ajtay id. m. 26. o.

<sup>67</sup> A XIX. sz. közepétől 6 kantonban működött még Langsgemeinde (Uri, Nidwalden, Obwalden, Glarus, Appenzell A. Rh., Appenzell I. Rh.) L.: H. Ryffel: Die schweizerischen Landsgemeinden. Zürich. 1903. 201. o. A húszas évek végéig Uri kantonban megszűnt. Ajtay id. m. 105. o.

csökkentették. Ennek egyik oka az, hogy a közvetlen demokratikus formák legdifferenciáltabban és legkiterjedtebben a svájci állami mechanizmusba épültek be. A közvetlen demokratikus formák elterjedése sokkal *fokozatosabban és korábban ment végbe, mint bármelyik másik polgári államban*. A klasszikus kapitalizmus alatt — amint láttuk — lépcsőről lépésre hódította meg a kantonok, majd pedig a szövetségi ügyek mind nagyobb területét a közvetlen jogalkotás módszere. Svájcban a közvetlen demokratikus formák korai kialakulása és elterjedése következtében az imperializmus korszakában már készen álltak a társadalmi feszültség energiáit levezető csatornák, amelyeket a burzsoázia másutt csak a sürgető szükségnek eleget téve és egy kicsit mindig elkésve teremtett meg. A polgári társadalom ellentmondásait természetesen a kapitalista gazdasági fejlődés itt is érlelte, de a politikai formák — s különösen a közvetlen demokratikus intézmények — segítségével a burzsoázia eleve felkészült a társadalmi feszültségek levezetésére, a mozgalmak békés, alkotmányos keretek közé való terelésére. Ezt a funkciójukat a formák különösen azért tudták a burzsoázia szemszögéből olyan tökéletesen betölteni, mert a burzsoázia tendenciózan azt igyekezett bizonyítani — és nem sikertelenül —, hogy azok nem a kispolgári jellegű mozgalmak eredményeként, hanem az egész polgári társadalom közreműködésével születtek meg. Éppen ezért, mint sajátos nemzeti intézmények — amelyek „hagyományosan »osztályfeletti« szerepet vittek” — nem sajátíthatók ki egy osztály érdekében. Ténylegesen a közvetlen demokratikus formák elterjedését itt is a kispolgárság (polgári szerzők szóhasználatára szerint a „radikáldemokraták”) lendítették előre. Kezdetől fogva a hatalmon levő konzervatív liberális polgárság (nagypolgárság) uralmának ellensúlyozására, illetve megtörésére törekedtek e formákon keresztül. Tény azonban, hogy a közép polgári rétegek még a klasszikus kapitalizmus alatt magukévá tették ezeket a követeléseket s ezáltal később elmosódott az a körülmény, hogy eredetileg ezek a formák is egyes radikális politikai rétegek követelésére kerültek jogi szabályozásra.<sup>68</sup> A közvetlen demokrácia intézményeiben az imperializmus alatt a kispolgárság nem saját mozgalmának eredményeit látta, hanem olyan formákat, amelyeket a történelmi múltból a *svájci polgárság egésze mentett át a jelenbe*, s amelyeket szent kötelessége őrizni és továbbadni „*minden svájcinak*” egyaránt. Nem véletlenül lett a svájci kispolgárság Európa egyik „legkiegyensúlyozottabb” osztálya, amelyik minden különösebb emóció nélkül vette tudomásul azt, ha e formák keretében vereget szenvedett s javaslatait elvetették. Sohasem ábrándult ki abból a hiedelméből, hogy az „eszményi” svájci társadalom intézményei révén elérni céljait és döntő engedményeket csikar ki a polgárság vezető rétegeiből.<sup>69</sup>

A burzsoázia nagyon hosszú ideig kihasználta a svájciak hagyományos intézményeikhez fűződő ragaszkodási hajlamát, a kispolgárság nehezen oszlató illúzióit. Az imperializmus legutóbbi éveiben kezdi csupán a kispolgári ideológia bizonyos fokú csatlódottságát és reformok szükségességének gondo-

<sup>68</sup> A külföldi politikai tudomány — amelyiknek nem fűződött közvetlen érdekeltsége a svájci kispolgári mozgalmak ilyen irányú hatásának lepezésében és tagadásában — jobban elismeri a kispolgári radikalizmus kezdeményezésének döntő voltát a formák fejlődése terén. L.: Friedrich id. m. 550. o.

<sup>69</sup> Ez a „nemzeti egységfront”, a közvetlen demokratikus formák feltétlen igényeinek nagy tábora, felöleli a svájci társadalom minden nagy, közép, kispolgári pártját, bele értve a szociáldemokratákat is. Egyedül a kommunista párt az, amelyik nem osztozik e formák iránt viselt illúziókban.

latát kinyilatkoztatni. A legújabb svájci jogirodalomban az elégedetlenséget ismét csupán szervezeti változtatásokkal kívánják lecsapolni. Ilyen az az irányzat, amelyik a képviselői intézmények szélesebb körű alkalmazásától remél lényegesebb változásokat a politikai életben. Pontosan azt a funkciót szánják a képviselő kiterjesztésére irányuló kampánynak, mint amit más államokban a közvetlen demokratikus formák meghonosításával akarnak elérni. Svájcban ma a képviselői rendszer kiszélesítésének követelése, az a program, amelyik a tömegeknek a változás iránti vágyát ismét reformista módon akarja levezetni.

b) Az 1890-es években bontakozott ki az USA-ban az a kispolgári mozgalom, amelyik egyes társadalmi reformok keresztülvitelét tűzte zászlajára, s ezek között a közvetlen demokratikus formák intézményesítését is követelte. Ez a mozgalom az amerikai tőkés termelésnek abban a szakaszában kapott szélesebb bázist, amelyet az amerikai történészek „az ipari korszak új vagyónképzése” címen emlegetnek.<sup>70</sup> A mozgalom kiterjedt a munkásság egy részére is, de különösen a farmerek között szerzett nagyobb tábor magának. A későbbiek során a mozgalom célkitűzéseit, politikai akcióit illetően a demokrata pártához csatlakozott. Célkitűzései között az amerikai állami élet számos viszásságának felszámolása, s nem utolsósorban a törvényhozás rendjének megreformálása szerepelt. A tömegek elégedetlenségének okait a korabeli amerikai kispolgári ideológia a következőkben látta:

- a) a népképviselő szervezeté, a törvényhozás egész mechanizmusa a korrupció melegágyává vált;<sup>71</sup>
- b) a kapitalista tőke koncentráció szervezetei iránt „kivált a nagy részvénytársaságok iránt” a harag és „gyanakvás érzése lett úrrá”, mert visszaéléseket szülő, egészségtelen „állandó kapcsolat állott fenn a nagy üzletvilág szervezetei és az állami apparátus között”;<sup>72</sup>
- c) az előbbiekkal szorosan összefüggött az, hogy a pártok is a monopol-tőke eszközeivé süllyedtek, s a pártbürokrácia különösen melegágya lett a vesztegetéseknek, jogtalan előnyök szerzésének, a kijárásnak stb.

A mozgalom jelszavainak összeválogatása, hatásvadászó megfogalmazása mutatja, hogy nem lehetett kitérni egyetlen szélesebb tömegbázisra számító kezdeményezésnek sem az elől, hogy legalább a látszat kedvéért szigorú kritikát ne gyakoroljon a monopolkapitalizmus fölött. „Az elégedetlenségnek, a vágnak három hangja volt hallható:

Szabadítsátok meg a népet a pénz és a monopóliumok hatalmától!  
Szabadítsátok meg a szavazót a pártgépezet zsarnokságától!  
Szabadítsátok meg a tömeget sanyarú életviszonyaitól!

<sup>70</sup> A mozgalomról lásd bővebben: Silberschmidt: Lincolnról Rooseveltig. Bar-kóci kiadás, 82. o., A Nevis HS. Commager: The Pocket History of the United States. New-York. 1942. 281. s. köv. old., Bryce id. m. 155. s. köv. old., Shannon: The Study of Comparative Government. New-York. 1949. 148—149. o., C. F. Snider: American State and Local Government. Appleton-Century-Croft. New-York, 1950. id. m. 148. s. köv. old.

<sup>71</sup> Silberschmidt id. m. 83. o., C. Hove: The City. The Hope of Democracy. London, Fischer-Unwinn. 1905. 171. o.

Az egyik ok — írja Bryce: „Az állami törvényhozások iránti mélyen gyökeröző bizalmatlanság, mint amely nem képviseli igazán a nép akaratát és nem követi azt.” Id. m. 170. o.

<sup>72</sup> Bryce id. m. 171. o., Silberschmidt id. m. 83. o.

Hogy érhetőek el e célok? A nép által, azaz közvetlen törvényhozó működése által.<sup>73</sup>

A közvetlen demokratikus formák hirtelen támadt lelkes propagátorai és pártfogói között ott találjuk azokat a kispolgári ideológusokat, akik külön — és addig szerintük méltánytalanul mellőzött — reformterveiket remélték a népi törvényalkotás útján elfogadtatni. Így pl. Henry George követői azt hitték, hogy e formákon keresztül sikerül elfogadtatni az egyetlen adó, a „föld-járadék” bevezetését.<sup>74</sup>

A közvetlen demokratikus formák elterjedése jellegzetes módon a nyugati államokban indult meg, nem pedig az amerikai demokrácia ősi területein New-Englandban. Abból a körülményből, hogy a mozgalom hatásaként a Missiszippi-tól nyugatra fekvő államokban terjedtek el a közvetlen demokratikus formák, egyes amerikai szerzők bizonyos összefüggést igyekeztek kimutatni a termelés szerkezete és a közvetlen demokratikus formák elterjedése között. Így pl. Holloway kifejti, hogy a közvetlen demokratikus formák túlnyomólag mezőgazdasági lakosságú területeken működtek kielégítően, aminek az az oka, hogy a paraszti életforma egyenesen igényli és követeli a demokratizmus e formáit.<sup>75</sup> Ebben a megfigyelésben van bizonyos igazság, tudniillik, hogy a közvetlen demokratikus formák Amerikában valóban a mezőgazdasági termelést folytató államokban hódítottak teret. Ez azonban nem adja meg a közvetlen demokratikus formák modern időkben való elterjedésének elégséges és elfogadható magyarázatát. A közvetlen demokratikus formák — amint majd látni fogjuk — Európában iparosodott területeken (pl. Németország ipari vidékein) is megújultak, ami már önmagában is ellentmond, az előbbi feltevésnek.

Nem magyarázzák meg az amerikai szerzők azt a körülményt, hogy a hagyományosan mezőgazdasági termeléssel foglalkozó déli államok miért tartózkodtak a közvetlen demokratikus formák bevezetésétől, ha a mezőgazdasági termeléssel járó életforma előmozdítja a közvetlen demokratikus formák terjedését. A tény az, hogy a kispolgári mozgalmak általában kedveztek a közvetlen demokratikus követelések elterjedésének, akár mezőgazdasági, akár ipari termelés dominált is az adott államon belül.<sup>76</sup> Az USA-ban a közvetlen népi törvényhozás elsősorban azért a középső és nyugati — főleg mezőgazdasági termelést folytató — államokban terjedt el, mert ezekben az államokban az elégedetlenkedő kispolgárságra különösen hatottak az efajta sekélyes reformizmus által táplált illúziók. Az arisztokratikus hajlamú déli államokban a konzervatív burzsoá vezetés ridegen elutasított minden kísérletet e formák alkalmazására. Nem volt nagyobb tábora a közvetlen demokratikus követeléseknek az iparilag fejlettebb keleti államok munkássága körében, mert az osztályharcban edzettebb, bizonyos marxista képzettséggel rendelkező munkásság — ha sok vonatkozásban nem is tudta leküzdeni a reformizmus hatását — ebben a tekintetben nem táplált olyan hiedelmeket, hogy a politikai

<sup>73</sup> Bryce id. m. 153—154. o., Silberschmidt: „A reprezentatív demokrácia csődöt mondott, így megkísérelték az utat a közvetlen demokráciához.” Id. m. 83. o.

<sup>74</sup> C. F. Snider id. m. 148—149. o., Bryce id. m. 170. o.

<sup>75</sup> Vö. Holloway: State and Local Government. New-York. 1951. 90. o.

<sup>76</sup> Európában több példát látunk arra, hogy kifejezetten ipari területeken dolgozó kisemberek és munkások között is népszerűek voltak a közvetlen demokratikus formák. Az angol munkásmozgalomban a szakszervezetekben széles körben elterjedtek ezek a formák a múlt század második felében.

formák ily egyszerű megváltoztatásával gyökeres átalakulást lehet elérni, s a monopolkapitalizmus visszasságait meg lehet szüntetni.<sup>77</sup>

A közvetlen népi törvényhozás formáinak elterjedése South Dakotából indult el 1898-ban, — mások szerint viszont Oregon állam volt a kezdeményező 1904-ben.<sup>78</sup> Két évtized alatt már 19 állam alkotmányába iktatta a modern polgári állam legfontosabb közvetlen demokratikus intézményeit az iniciatívát és a referendumot. Rajtuk kívül még két államban — Mary Landban és New Mexico-ban — intézményesítették a referendumot.<sup>79</sup>

A kispolgári mozgalom eredményeként a közvetlen demokratikus formákat az említett államokban valóban szélesebb körben alkalmazták. Ezekben az államokban a közvetlen demokratikus formákat egyre differenciáltabb jogi szabályozásnak vetették alá.

Az USA-ban — Svájctól eltérően — *föderális ügyekben* az imperializmus korában sem vetődött fel a közvetlen demokratikus intézmények bevezetésének gondolata. Ez alól jóformán egyetlen kivétel van. A II. világháborúba való belépés előtt az USA-ban propagáltak egy olyan javaslatot, amely szerint Amerikának bármelyik háborúba való belépése előtt e kérdésben előzőleg referendumot kellene tartani.<sup>80</sup>

Az ún. megújulás korszakában *állami szinten* a következő demokratikus formák alakultak ki: 1. kötelező alkotmányi referendum, 2. fakultatív refe-

<sup>77</sup> Holloway és más polgári szerzők említett általánosításai legfeljebb a kapitalizmus előtti viszonyokra vonatkoztatva érvényesek. A feudalizmus korában valóban a szabad paraszti életforma, illetve a föld közös művelésének fennmaradó szervezeti formái mentették át elsősorban e formák őseit a modern viszonyok közé. E primitív paraszti közösségek közvetlen demokratikus formái és a modern állam közvetlen demokratikus intézményei között azonban már hatalmas különbségek vannak.

<sup>78</sup> South Dakotának ítéli a kezdeményezést Snider id. m. 149. old., Hatschek id. m. 90. o., Battelli id. m. 87. o.

Oregoné a kezdeményező szerep C. J. Friedrich szerint id. m. 553. o.

<sup>79</sup> Vö. Friedrich id. m. 553. o.

<sup>80</sup> Az alkotmánymódosítási javaslat szerint: „Except in the event of an invasion of the United States or its territorial possessions and attack upon its citizens residing therein, the authority of Congress to declare war shall not become effective until confirmed by a majority of all the votes cast thereon in a nation-wide referendum. Congress when it deems a national crisis to exist may by concurrent resolution refer the question of war and peace to the citizens of the United States, the question to be voted on being 'Shall the United States declare war on — ?'...”

Ezt a javaslatot természetesen azok támogatták, akik Amerikát szerették volna távoltartani a háborútól. Azzal érveltek, hogy egyetlen kormányzat sem nyújtott elegendő biztosítékot arra, hogy ebben a rendkívül fontos kérdésben valóban a „népakarat” érvényesüljön. Hivatkoztak a referendum hívei arra, hogy az első világháború előtt Wilsonnal azzal a programmal választották meg, hogy ő kívül tartja Amerikát a háborún, s ennek ellenére később a háborúba lépés mellé állt.

A Pearl Harbor-i támadás természetesen kész tények elé állította az Egyesült Államokat, úgy, hogy gyakorlatilag ezután szó sem lehetett a referendumról.

Jellemző mégis, ahogy az amerikai irodalom a háborúba való lépés fölött tartandó referendum és általában a külügyi kérdésekben alkalmazandó referendum gondolatát értékeli: Ennek illusztrálására a neves amerikai alkotmányjogász nézeteit idézzük: „Mass emotionalism is the most dangerous force generated by democracy in foreign affairs, Macaulay once wrote to an American congressman that on account of it, democracy would deliver every country with a foreign policy into the hands of a dictator within ten years after it had been established.” Friedrich id. m. 558., 557. o.

rendum, 3. alkotmányi iniciativa, 4. törvényi iniciativa, 5. visszahívási jog (recall).<sup>81</sup>

A területi szervezeti egységeken belül a következő formák éledtek újjá, illetve terjedtek el: 1. a town-meeting, a helység lakosainak közvetlen jogalkotó gyűlése, 2. az iniciativa, 3. a referendum, mint a területi szervezeti egység képviseleti szervének jogalkotó munkáját kiegészítő és ellenőrző forma. Ezek helyi lebonyolítási formája a helyi szavazás (local option) és végül 4. a visszahívás (recall).<sup>82</sup>

Az Észak-amerikai Egyesült Államokban a közvetlen demokratikus formák széles körben való elterjedése kifejezetten az imperializmus korszakára esik. A közvetlen demokratikus formák reneszánsza itt félreismerhetetlenebbül a kispolgári mozgalmak kibontakozásával és előretörésével áll összefüggésben — mint Svájcban. Amerikában a közvetlen demokratikus formák századvégi hódításának története leplezetlenül elárulja, hogy a vezető burzsoázia részéről a kispolgárság felé tett engedményekről van szó. A közvetlen demokratikus formák alkotmányi elismerésének igényét mint kispolgári követelést — a burzsoázia az egyes államokban azért tette magáévá, mert felismerte, hogy ezzel abba az illúzióba ringathatja a kispolgári rétegeket, mintha ők a hatalom gyakorlásába akár döntő módon is beleszólhatnak. A rész engedményekkel nyilvánvalóan a társadalmi átalakulás alapvető és döntő problémáiról kívánta a burzsoázia elterelni a tömegek figyelmét. Az „osztályok feletti demokrácia” jelszava — amelyet a közvetlen demokratikus formák fő vonásának tulajdonítottak — az amerikai kisembereket akarta megnyugtatni, olyankor, amikor az már egyre kézzelfoghatóbban tapasztalhatta az államszervezet összefonódását, illetve alárendelődését a nagy tőkés monopóliumoknak.

A közvetlen demokratikus formák terjesztésére irányuló amerikai mozgalom a svájcihoz viszonyítva lényeges eltérést mutat abban, hogy noha Amerikában is volt a közvetlen demokratikus formáknak előtörténete kolonális korszakban és a függetlenségi harc idején, mégis ezek egy időben lényegében teljesen kimentek a gyakorlatból. Csak több évtized után újították fel ezeket az intézményeket, úgyhogy nem lehet semmiképpen a történeti folyamatoságot kimutatni, s ezáltal valami töretlen hagyományos nemzeti jelleget kölcsönözni nekik.<sup>83</sup> Az amerikai kispolgárság elé a közvetlen demokratikus formákat lényegében mint hirtelen felfedezett „csodaszereket” tálták, amelyeken keresztül a tőkés rendszer minden lényeges fogyatékosságát orvosolhatják. Az amerikai propagandagépezet a legvérmesebb reményeket keltette a kispolgárságban e formák irányában, s miként ez lenni szokott a túlfűtött

<sup>81</sup> Egyes szerzők az alkotmányi referendumot (a kötelező referendum mellett) külön is meg szokták említeni, noha az előbb ismertetett formák közé besorolható. Graves id. m. 143. o.

<sup>82</sup> Az USA-ban alkotmányilag elismert közvetlen demokratikus formákról részletesebben l.: L. Sturm id. m. 42—44., 61—79. o., Battelli id. m. 81—104. o., C. Friedrich id. m. 553—555. o., Graves id. m. 142—183. o., Holloway id. m. 89—92. o., C. F. Snider id. m. 17., 145—155. o., Bromage: Introduction to Municipal Government and Administration. (New-York. 1950.) 252—271. o., C. R. Adrian id. m. 84—92. o., J. Hatschek id. m. 89—91. o.

<sup>83</sup> Az amerikai irodalom egy része megpróbálta elhitetni, hogy a közvetlen és képviseleti demokrácia összeegyeztetése az amerikai államépítés történelmi érdeme. A másik nagyobb tábor viszont a képviseleti rendszer fejlesztésének érdemét vindikálja az USA-nak. Ez utóbbi kétségtelenül inkább közelebb áll a valósághoz, mint az első igény.

reményeket hamarosan — legalábbis részlegesen — a kiábrándulás követte. Amíg Svájcban a kispolgárság teljesen sohasem veszítette el illúzióit a közvetlen demokratikus formák irányában, addig Amerikában néhány évtized eleendő volt arra, hogy híveinek táborától sokan csalódottan forduljanak el, vagy legalábbis rádöbbenjenek arra, hogy kisebb jelentőségű vívmányoktól eltekintve, változásokat nem szabad remélni alkalmazásuktól.<sup>84</sup>

A közvetlen demokratikus formák *újjaélesztésében* kétségtelenül közre játszottak e formákkal kapcsolatban szerzett — polgári szemszögből — „pozitív” irányú *svájci tapasztalatok*. A radikalizmussal szembeni sikeres védekezés ottani gyakorlata gondolatébresztőleg hatott, hogy ugyanezt sikeresen lehetne alkalmazni Amerikában is. A svájci referendum és iniciatíva megmutatta, hogy a közvetlen demokratikus formák a modern képviseleti rendszerrel is összeegyeztethetők és alkalmazhatók nagyobb területű és lakosságú államokban is. Az amerikai kispolgári ideológiában a közvetlen demokrácia népszerűsítése e példák alapján indult el,<sup>85</sup> de azonnal igyekeztek e formáknak az amerikai forradalmi hagyományokban betöltött szerepét is tudatosítani és ezáltal azokat mint sajátosan amerikai intézményeket propagálni.

Amerikában azonban a társadalmi ellentmondások sokkal élesebbek voltak már ekkor, semhogy az azok tompítására kétségtelenül alkalmas formák, ezeket fel tudták volna oldani. A közvetlen demokratikus formák amerikai fejlődése az imperializmus korszakában azt bizonyította be, hogy ezek kereében sem lehet a *monopol* tőke ellen eredményes harcot folytatni, mert az ezeket az *intézményeket* épp úgy saját szolgálatába állítja, mint a képviseleti rendszert.<sup>86</sup>

2. Az I. világháború vége felé a háborúban résztvevő államok társadalmiban világszerte széles tömegmozgalmak bontakoztak ki, amelyek a radikalizmus különböző fokára értek el, de valamennyien a társadalom többé vagy kevésbé demokratikus átalakítását követelték. A Nagy Októberi Szocialista Forradalomban születő első szocialista állam, s annak társadalmi állami berendezkedését rögzítő első szovjet alkotmány a világ dolgozói számára példát mutatott az új típusú demokrácia felépítésére vonatkozóan is. A szovjet forma hatott és terjedt mindazokban az államokban, ahol a szocialista forradalmi átalakulás megindult. Tanácsok alakultak nemcsak a szovjet hatalomhoz közeleső területeken: Magyarországon, Szlovákiában stb., hanem Németországban, sőt a nyugati államokban is a dolgozók körében nagy szimpátiával viseltettek a proletárdemokrácia új szervezeti formái iránt. Szovjet Oroszországon kívül a szocialista forradalmak a külső és belső ellenforradalom hatására elbuktak, a burzsoázia azonban nagyon világosan felismerte, hogy a tömegmozgalmak leszerelése érdekében a demokrácia területén mulhatatlanul szükséges bizonyos részengedményeket, illetve látszatengedményeket tenni. *Erre a célra kiálván alkalmasnak látszottak a közvetlen demokrácia Svájcban és az USA-ban kialakult rendszerű intézményei*. E formákat a kispolgári tömegek előtt

<sup>84</sup> A kiábrándulás után a burzsoáziának új manőverezésbe kellett fogni és új „csodaszereket” kellett keresni. Ebben a taktikában később ismét szerepe lett a közvetlen demokratikus formák megreformálására irányuló javaslatoknak is.

<sup>85</sup> Friedrich id. m. 553. o.

<sup>86</sup> Sőt, a monopol-tőke több esetben olyan törvények elfogadását is kersztülvitte a közvetlen népi törvényhozás segítségével, amelyeket a képviseleti törvényhozás útján addig többször sikertelenül kísérelt meg.



úgy lehetett feltüntetni, mint amelyek a szovjet formához viszonyítottan is „demokratikusabbak”, hiszen azok „felülemelkednek” az osztálykorlátokon, míg a szovjet kifejezetten „csak” a dolgozók osztályszervezete. A közvetlen demokratikus formáknak az I. világháborút követő propagálása és népszerűsítése tehát már egyre leplezetlenebbül a haladó erőknek az elszigetelését, a kispolgárságnak a forradalmi párttól való elválasztását célozta. Ekkor sokkal inkább, mint valaha szükség volt az igazi forradalmiság leszerelésére, a tömegmozgalmaknak „alkotmányos” formák keretébe szorítására. A közvetlen demokrácia hagyományos és polgári értelemben vett új formái a kispolgári reformizmus egyik legfontosabb eszközei lettek az igazi forradalmi akciók leszerelésében és felszámolásában, a tömegeknek a polgári demokrácia irányában tanúsított — és a forradalom hatására épp felbomlóban levő — illúzióinak helyreállításában, illetve regenerálásában.

a) Az I. világháború után a közvetlen demokratikus formák élharcosai legelkessebb pártfogói azok a kispolgári pártok lettek, amelyek a kommunista pártoknak a tömegek között való befolyásának növekedésével tagjaik jó részét elvesztették, és most e kampány segítségével kívánták azokat visszacsalogatni. A közvetlen demokratikus formákkal kapcsolatban elfoglalt álláspontjuk is a legkézenfekvőbbben bizonyítja, hogy az ún. szocialista (szociáldemokrata) pártok is — minden látszólagos radikalizmusuk ellenére — a polgári osztályalapon maradtak, és programjuk ebben a vonatkozásban is teljesen megegyezett más kispolgári pártok programjával. A szovjet formával szemben a polgári értelemben vett közvetlen demokratikus intézmények követelése a forradalomban és azután is a polgári ellenforradalmat szolgálta. Éppen ezért a burzsoázia középrétegei a kispolgári követelésekkel szemben nem is tanúsítottak komoly ellenállást. Látták ugyan, hogy a tömegmozgalmak kulminálása idején a nagy és közép polgárság érdekeit korlátozó normák születhetnek azok keretében. Tisztaban voltak azonban azzal is, hogy általános polgári érdekből ezeket el kell tűrni, különben is azok visszavonására, kompenzálására a polgári restaurálódás idején úgyis sor kerülhet.

Az I. világháború után a hagyományos közvetlen demokratikus formák különösen azokban az államokban terjedtek el, ahol hosszabb ideig a kispolgári pártok képezték a parlament többségét és ők ragadták kezükbe a kormányzat irányítását. Elsősorban a legyőzött államokban fejlődtek ki a polgári társadalom ellentmondásai annyira, hogy a háború végén polgári demokratikus forradalmak robbantak ki és új kormányrendszerek kiépítését kezdték meg. Ahol a szocialista átalakulás kísérlete után nagyon gyorsan és szélsőségesen jött a politikai vezetés jobbratolódása, ott a közvetlen demokratikus formák is csak átmeneti vagy semmilyen szerepet nem foglaltak el az állami intézmények között. A nagy burzsoázia, a feudálkapitalista reakció a közvetlen demokratikus intézményeket ekkor is elvetette, súlyosan kényszerítő körülmények híján soha nem kötött kompromisszumot alkalmazásukra. Éppen ez teszi érthetővé, hogy Magyarországon a Tanácsköztársaság leverése után a közvetlen demokratikus formák alkalmazására nem került sor.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> A kispolgári pártok körében a forradalom előtt a közvetlen demokrácia hagyományos értelmezésben nem volt idegen. Különösen Jászi Oszkár demokráciáról alkotott nézetei tartalmaztak ilyen elemeket. (L.: „A demokrácia jövője”. Bp. 1906. Külön lenyomat a Huszadik Századból, továbbá: „A történelmi materializmus állambölcselete.” Bp. 1908.)

Az antant hatalmakkál a kispolgári mozgalmak nem váltak oly erőssé, mint a legyőzötteknél, s ezért nem volt annyira szükség a közvetlen demokráciával folytatandó félrevezető manőverezésre. Németországban és Ausztriában viszont, a széleskörű kispolgári bázison, a közvetlen demokratikus követelések kedvező talajra találtak. A német kispolgári pártok körében a közvetlen demokratikus formák alkalmazásának terve régi program volt. Rittinghausen elmélete hintette el e követelések magját,<sup>88</sup> s a szomszédos Svájc ilyen irányú tapasztalatai tovább táplálták a német kispolgárban azt a hitet, hogy a legtökéletesebb demokrácia ideáját ismerte fel azokban. Nacionalista hiúságát még az is erősítette, hogy a svájci közvetlen demokratikus formákat is közismerten az ősi goth szabadság formájának ismerték, amelyet a német népcsaládok őriztek meg. A korabeli délnémet államok területén ugyan ezek elpusztultak, de remélték, hogy eljön egyszer az idő, amidőn az ősi formák megújulhatnak a német gyakorlatban.<sup>89</sup> A német néppárt már az 1870-es években felvette programjába a közvetlen népi törvényhozás megvalósításának követelését. A német néppárt 1895-i müncheni programjában ismét követelte a referendum bevezetését a képviseleti jogalkotás „népi” ellenőrzésére. A másik polgári párttal, a liberálisokkal való 1910. évi összeolvadásuk után is fenntartották ezt a program pontjukat.<sup>90</sup> A német szociáldemokrata párt programjában is mély gyökerei vannak a közvetlen népi jogalkotásra irányuló követeléseknek. Bizonyság fókig a német néppárt programjának hatására veszik át általában a „szabad népállam” ideáját és a közvetlen demokratikus formák intézményesítésének tervét konkrétan. Már az 1869-es eisenachi program a néptörvényhozás bevezetését követelte. Németország szocialista munkáspártjának 1875. gothai programja ugyancsak felveszi ezt a követelést. A Német Szocia-

A magyar szociáldemokraták is bizonyos vonzódást mutattak a mozgalom kezdetén a néptörvényhozás követeléseiről irányában.

A forradalomban az események fejlődése azonban hamarosan túlhaladt programjukon, noha a látszat kedvéért, a tanácsai demokrácia jelszavát felvették. A forradalom leverése után viszont nagyon rövid idő alatt restaurálódott a nagykapitalista földesúri hatalom. A defenzívában levő kispolgári pártok még sem kísérelték, hogy a közvetlen demokrácia jelszavából maguknak valamiféle politikai tőkét kovácsolva igyekezzenek a jobbratolódást akadályozni.

Ez persze azért is nehéz lett volna számukra, mert a közvetlen demokráciának volt már egy szocialista értelmezése, és nem lehetett tudni a nagykapitalista pártok nem azt olvasnák-e fejükre, hogy valami „bolsevik” módszert akarnak már megint propagálni.

<sup>88</sup> Rittinghausen: Die Direkte Gesetzgebung durch das Volk. Zürich. 1893.

<sup>89</sup> Meissner és Kaisenberg a nácik hatalomrajutása után kiadott könyvükben, a közvetlen demokratikus formák eredetét vizsgálva, a nacionalizmus szempontjának megfelelően kezdik tendenciózusan hangsúlyozni azok eredetében és fenntartásában a német törzsek szerepét.

A Landsgemeinde a szabad emberek gyülekezete volt, a legfelsőbb törvényhozó szerv — írják — s csak a királyok és hercegek megerősödésével került egyes személyek kezébe a jogalkotás funkciója. A közvetlen demokrácia formái a középkorban tovább éltek a Markengenossenschaftokban és a Reichsdorfokban. A svájci kantonokban ezek az ősi német intézmények maradtak meg egész napjainkig. A hangsúlyt — a helytálló tények mellett — a német eredetre helyezték. Staats und Verwaltungsrecht im Dritten Reich. Berlin. 1935. 93—94. o.

<sup>90</sup> M. Fetzer: Das Referendum im Deutschen Staatsrecht. W. Kohlhammer. Stuttgart. 1923. 1—2. o.

lista Párt 1891-i erfurti programjában is benne van: „Direkte Gesetzgebung durch das Volk vermittelt des Vorschlags- und Verwerfungsrechts.”<sup>91</sup>

Az I. világháború végén a polgári demokratikus forradalmak kezdetén, a régi állami egységeire bomló német birodalomban a polgári radikalista és a szociáldemokrata pártok is konkrétan felvetették a közvetlen demokratikus formák alkalmazásának tervét, s kormányra kerülésük után megkezdték a gyakorlati megvalósítását is ezeknek az elképzeléseknek. A közvetlen demokratikus formák intézményesítésénél is az osztályharc adott pillanatnyi követelményei döntöttek: hogyan lehet e formákat a hatalom megszerzése, vagy megtartása szempontjából legjobban felhasználni.

A szociáldemokrácia — mielőtt a kormányzás elnyeréséhez szükséges tömegeket maga mellé tudta volna állítani — a forradalom progresszív szakaszában a közvetlen demokratikus formákat, mint a hatalom legalizálásának formáit elismerte. Szilárdan bízott ugyanis abban, hogy propagandája eredményeként a „társadalom többsége” ilyen „alkotmányos módon” is uralomra juttatja.

A szociáldemokrata párt tehát az igazi népi akciók fejlesztése, kibontakoztatása helyett, a *tanácsrendszer* őszinte és következetes támogatásával szemben a hagyományos közvetlen demokratikus formák jogi elismerését követelte, holott történelmi példák egész sora bizonyíthatta, hogy a forradalmi demokrácia sohasem a svájci, vagy amerikai minták szerint működő közvetlen demokratikus intézmények keretében, hanem a tanácsszervekhez hasonló formák révén jutott hatalomhoz. Köztudomású, hogy a tanácsok a szociáldemokrata vezetés alatt nem tudtak a forradalmi államhatalom új, döntő tényezőjévé válni, még kevésbé lehettek a forradalmi radikalizmus gyűjtőhelyei a közvetlen demokrácia azon intézményei, amelyekben a forradalmi átmenet alatt a munkásosztály szilárd vezető szerepe eleve ki volt zárva, a forma lényegi sajátosságánál fogva.

A forradalmi helyzetben sokkal könnyebben lehetett volna az államszervezet proletár osztályjellegét képviselői alapon megteremteni és fenntartani, mintsem, hogy a polgári értelemben vett közvetlen demokratikus formákon keresztül döntő és tartós változást remélni. A polgári állam közvetlen demokratikus formáinak követelése éppen olyan lemondást jelentett a proletárdiktatúra megvalósításáról, mint a Kautskysta program, az, hogy a polgári parlamenten belüli erőviszonyok megváltoztatásával hatalomra kerülhet a proletariátus az akkori végsőig kiélezett társadalmi ellentmondások mellett. Nem csodálható, ha a burzsoázia a legtöbb német államban maga is legteljesebb mértékben egyetértett a szociáldemokraták magatartásával és támogatta ezeket az intézményeknek a jogi elismerését, részletes szabályozását — hisz ez végső soron biztosítékot jelentett a szovjet forradalommal szemben.

A birodalom egyes államaiban a közvetlen demokratikus formák jogi szabályozása megindult már a polgári demokratikus forradalom első napjaiban, más államokban viszont a birodalmi alkotmány példája adott ösztönzést a formáknak a tagállami alkotmányokba való felvételére. Az államok mindkét csoportjában a közvetlen demokratikus formák jogi szabályozása alakilag a demokratizmus valamivel magasabb fokán állt, mint a birodalmi alkotmány idevonatkozó szabályozása. Ez azzal magyarázható, hogy a kispolgárság

<sup>91</sup> Uo. 1—2. o.

radikálisabb elemeinek befolyása erősebb és hatékonyabb volt állami szinten, mint a szövetségi alkotmány elfogadásának területén.

Az egyes állami alkotmányokban rögzített közvetlen demokratikus intézmények között is voltak a szervezési és eljárási szabályokban különbségek, ennek ellenére sokkal több és lényegesebb a hasonlóság, úgyhogy végeredményben azt mondhatjuk: az egyes alkotmányok inkább átvették, illetve lemásolták az első alkotmányozók idevonatkozó normáit, mintsem önálló és új, eredeti szabályozással kísérleteztek volna.<sup>92</sup>

Az egyes államok alkotmányai a következő közvetlen demokratikus formákat ismerték:

a) Népkezdeményezési jog (Volksbegehren).<sup>93</sup>

aa) Közöséges törvények kezdeményezésénél általában a szavazati joggal rendelkező polgárok 1/10-ének aláírását kívánták meg (Hessenben 1/20, Schaumburg-Lippe államban viszont 1/5.).

ab) Az állami parlament feloszlításának kezdeményezése. Ez esetben nagyobb számú aláírást kívántak: Porosz, Bajor, Württemberg és Bréma állam alkotmánya a választójogosultak 1/5-ének, Lippe, Schaumburg-Lippe pedig a jogosultak 1/3-ának csatlakozását írta elő feltételként.

ac) A népkezdeményezés 3. fajtájánál az alkotmánymódosításokra irányuló iniciatívánál az előbbihez hasonlóan magasabb számú aláírást követeltek. Porosz, Bajor alkotmány szerint a választójogosultak 1/5-ének, Magdeburg-Schwerin, Lippe és Schaumburg alkotmánya szerint a szavazók 1/3-ának aláírása volt szükséges.<sup>94</sup>

b) A referendum (Volksentscheid)<sup>95</sup> a képviselőlet által elfogadott valamilyen határozat népszavazás alá bocsátására.

<sup>92</sup> Az egyes államok közvetlen demokratikus formáit részletesebben ismertetik:

Lee S. Greene: Direkt Legislation in the German Länder. 1914—1932. American Political Science Review. 1933. 445. o.

W. H. H. Scheider kimerítően tárgyalja disszertációjában, hogy a közvetlen demokratikus formák, s különösen pedig a nép alkotmányozó hatalma milyen tartalmat kaptak a háborút követő forradalomban. Elsősorban a bajor alkotmányfejlődés ismertetése, és az abban rögzített közvetlen demokratikus formák elemzése alapos. Az 1919. aug. 14-i bajor alkotmányban a népszuverenitás a képviselői és közvetlen demokrácia összeegyeztetésével történt meg. Die verfassunggebende Gewalt in dem süddeutschen Länder seit der Revolution von 1918. 1931. C. E. Volg. Eugelsdorf—Leipzig., F. Stier—Somló: Deutsches Reichs und Landesstaatsrecht. Berlin und Leipzig. 1924. 527. o.

<sup>93</sup> Más néven is használják az alkotmányok Volksverlangen.

<sup>94</sup> Vö. Kaisenberg: Das Volksbegehren und das Volksentscheid im Verfassungsrecht der deutschen Länder. G. Anschütz R. Thoma: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. J. C. B. Mohr. Tübingen. 1930. II. k. 219. o.

A parlament feloszlításának népkezdeményezési jogáról lásd továbbá G. Leibholz tanulmányát. Anschütz-Thoma: Handbuch. I. k. 636. o.

<sup>95</sup> A német jogirodalomban, sőt a jogszabályokban sem használják a Volksbegehren, illetve Volksentscheid kifejezéseket egészen következetesen és azonos értelemben. Mi a Volksbegehren kifejezést a „népkezdeményezési jog” értelmében használjuk, a Volksentscheid kifejezésen pedig a „referendumot” (egy képviselői szerv által elfogadott határozat, vagy vitás kérdés eldöntésére tartott népszavazást) értjük.

Stier—Somló pl. ezzel szemben a fakultatív népdöntés (referendum) 3 esete közé sorolja az olyan polgároktól kiinduló kezdeményezést amelyik az alkotmány vagy törvény módosítását illetve hatályon kívül helyezését célozza. (Véleményünk szerint ez a népi iniciativa jog egyik fajtája) id. m. 529. o.

Az államok alkotmányai az intézmények fő elemeit, működésüknek, szervezésüknek alapelveit tartalmazták. A részletes eljárási szabályokat — épp úgy, mint a birodalmi szinten alkotmányilag elismert közvetlen demokratikus formáknál — külön törvények írták elő.

Az egyes államok közvetlen demokratikus intézményeihez viszonyítva sokkal érdekesebb szerepük volt a *birodalmi szinten elismert közvetlen demokratikus formáknak*, amelyek később a faszizmus legalizálásához is hozzájárultak. A weimari alkotmányba a közvetlen népi törvényhozás egyes formáit a kispolgári pártok befolyására ugyan felvették, de ezen a területen már sokkal jobban kifejezésre jutott a polgári idegenkedés, és fenntartás még a hatalomgyakorlás polgári alapjáról soha le nem lépő formákkal szemben is.

Az alkotmányelőkészítő bizottságban a szociáldemokraták követelték a leghangosabban a közvetlen demokratikus formákat. „Die Volksabstimmung wird zur Vertiefung der Grundlagen des Wiederaufbaues Deutschlands dienen. Das Volk wird sich als Schöpfer seinen eigenen Rechtes erkennen. Alle die Bedenken, die sich gegen die unmittelbare Volksgesetzgebung geltend machen lassen, wie Z. B. die Kosten, die Häufung der Abstimmungen haben zurückzutreten hinter diesen höheren politischen Gesichtspunkten. Die Voksabstimmung muss natürlich auf ein verünftiges Mass beschränkt, gegen Diskreditierungen geschützt werden. Es muss Verkehrung getroffen wurden, dass sie nicht entwertet wird.”<sup>96</sup>

A polgári radikalista pártok azonban már csak korlátozott s az eredeti alakjaikból kiforgatott formákban voltak hajlandók elfogadni a népközdeményezést, illetve a referendumot (népdöntés). A weimari alkotmány jellegzetes példája annak, hogy a kispolgári követelések felé tett engedmények a közvetlen demokratikus formák terén, másrészt a polgárság uralma fenntartása érdekében beépített szervezeti és hatásköri biztosítékok (pl.: a kiterjesztett jogkörű elnök stb.) milyen eklektikus keveréket képezhetnek. Erről az alkotmányról azt hitték az alkotmányt készítő professzorok, hogy mindent beleépítettek, ami a polgári alkotmányfejlődésében érték, s a magasabbrendű demokrácia kelléke. „Die Vater der Weimarer Verfassung haben mit Stolz darauf, verwiesen, das sie das beste aus den verschiedenen Grundgesetzen entnommen und in die deutsche Verfassung inkorporiert hätten: von Frankreich das parlamentarische system, von USA den plebiszitär gewährten Präsidenten und von der Schweiz Volksbegehren und Volksentscheid.”<sup>97</sup>

Az alkotmány intézményeinek „változatossága” a háború utáni német társadalom minden polgári és kispolgári szocialista pártjában azt a benyomást keltette, hogy meg vannak azok a formák, amelyeken keresztül a politikai küzdőtéren érdekeit majd érvényesíteni és védelmezni tudja, vagy legalábbis meg tudja akadályozni, hogy a „hatalmi egyensúly” a pártok között döntően megváltozzon. A weimari alkotmány arra az átmeneti erő egyensúlyra épült, amelyet a polgári és kispolgári pártok között a kommunizmustól való kölcsönös félelem állapotában született kompromisszum teremtett meg. Mindez pedig csak addig maradhatott fenn, amíg a polgári és kispolgári erők között

<sup>96</sup> Abg. Keil in der 26. Sitzung des Verfassungsausschusses. A felszólalását közli O. Koellreutter. Deutsche Staatsrecht. W. Kohlhammer Verlag. Stuttgart und Köln. 1953. 182. o.

<sup>97</sup> E. Fraenkel: Parlament und öffentliche Meinung. (Zur Geschichte und Problematik der Demokratie. Festgabe für Hans Herzfeld) Duncker & Humblott. Berlin. 179. o.

az ellentétek nem fejlődtek ki. A polgárságon belüli osztályharc kiéleződése után, az alkotmány egymásnak ellentmondó intézményének rendszerében mind nagyobb zavaroknak kellett jelentkezni. A polgári alkotmányosság válsága a weimari állam közvetlen demokratikus formáinak képtelenségeit éppen olyan világosan felszínre hozta, mint a képviselői szervekét is.

A weimari alkotmány a közvetlen demokrácia azon formáinak jogi alapját és alkalmazási körét teremtette meg, illetve bővítette, amelyeket a közvetlen demokrácia klasszikus államai (Svájc, USA) nem, vagy alig ismeretek. Ezek az „újítások” azonban éppen hogy nem a demokratizmus fejlesztését, hanem ténylegesen annak korlátozását jelentették. Különösen veszedelmes lett az a megoldás később, amelyik a köztársasági elnöknek olyan széles jogkört biztosított népszavazások kezdeményezésében. Az alkotmány a közvetlen demokrácia következő formáit ismerte:<sup>98</sup>

a) az *iniciativa* jog (Volksbegehren), a választópolgárok  $\frac{1}{10}$ -ének aláírásával gyakorolható kezdeményezési jog (alk. 73. § (3) bek.).

b) a *referendumnak* (Volksentscheid) csak olyan eseteit ismerte az alkotmány, amidőn valamilyen norma vagy vitás kérdés egy központi állami szerv kezdeményezése vagy legalábbis hozzájárulása révén került népszavazás alá.

b) 1. Az egyetlen népdöntés, amelyik valamennyire hasonlított a klasszikus referendumhoz akkor állt volna elő, ha a választójogosult polgárok  $\frac{1}{20}$ -a kezdeményezett volna népszavazást olyan Reichstag által elfogadott törvénnyel szemben, amelynek kihirdetését annak  $\frac{1}{3}$ -a ellenezte (alk. 73. § (3) bek.).

b) 2. A birodalmi elnök a következő esetekben rendelhetett el népszavazást (államfői referendum):

2. 1. A birodalmi elnök a Reichstag által elfogadott bármelyik törvényt az elfogadást követő 1 hónapon belül népszavazás alá bocsáthatott. (alk. 73. § (1) bek.).

Ez az alkotmányi rendelkezés lehetővé tette, hogy az elnök a parlamenttel szemben a népre apelláljon, s a képviselői határozatai helyett a maga igazát juttassa a „nép” segítségével érvényre.

Meghatározott politikai helyzetekben a nép egyszerűen az eszköz szerepére süllyedhetett az elnök kezében, melynek révén az a maga tekintélyének alátámasztására, tényleges politikai súlyának növelésére használhatta a népszavazást.

2. 2. A birodalmi elnök kezdeményezhette a népszavazást olyan esetben is, ha valamilyen vitás kérdésben a Reichstag és a Reichsrat nem tudott közös nevezőre jutni. (alk. 74. § (3) bek.).

<sup>98</sup> A birodalmi alkotmány közvetlen demokratikus formáira vonatkozó német jogi irodalom igen széleskörű. A szerzők jóformán kivétel nélkül dogmatikai módszerrel elemzik a néptörvényhozás formáinak alkotmányi és törvényi szabályait, s kevés teret szentelnek a formák keletkezését és alkalmazását meghatározó társadalmi feltételeknek.

L. A. Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Stuttgart. 1923. 353—381. o., F. Stier—Somló id. m. 524—536. o., L. Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen. 1923. 426—434. o. Monografiák közül kiemelve néhányat: G. Kaisenberg: Der Weg der Volksgesetzgebung Berlin. 1926., M. Fetzer id. m., H. Schade: Das Vetorecht in der Gesetzgebung. Kohlhammer. Stuttgart. 1929., W. Hartwig: Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht. Berlin—Charlottenburg. 1930.

- b) 3. Végezetül a parlamenti referendum egyik formája is helyet kapott az alkotmányban: a Reichsrat népdöntést rendelhetett el, ha a Reichstag az államok tanácsának opponálása ellenére is alkotmány módosítást hajtott végre. (alk. 76. § (2) bek.).

Az egyik legfontosabb sajátossága a weimari alkotmánynak, hogy a svájci és amerikai államok intézményeitől eltérően sem a tiszta nép által kezdeményezett, sem pedig a kötelező referendumot nem ismerte. A referendum kezdeményezője is leggyakrabban a birodalmi elnök lehetett.<sup>99</sup> A választópolgárok csak valamelyik központi állami szerv kezdeményezése alapján dönthettek az eléjük terjesztett kérdésekben.<sup>100</sup>

A weimari alkotmány érintett rendelkezései sejtetni engedik, hogy a törvényhozás mechanizmusának eredményes munkája milyen sok tényező, jó együttműködésétől függött. A weimari alkotmány ezekkel a formákkal számos lehetőséget teremtett arra, hogy a jogalkotásban közreműködő egyik szerv a másik ténykedését alkotmányos keretek között akadályozza, sőt teljesen megtorpedózza. A „néptörvényhozás” formái arra a szerepre degradálódtak, hogy az egyik, vagy másik szerv a törvényhozás rendes menetét rajtuk keresztül megszakítsa, a képviselőlet által alkotott jogszabály hatálybalépését elődázza, vagy lehetetlenné tegye. Ezek az intézmények kínálták a szélsőséges jobboldali pártoknak azt a lehetőséget, hogy a képviselői törvényhozás munkáját dezorganizálják, a testületi szervek tekintélyét lejárassák,<sup>101</sup> a parlamentarizmus válságának fasiszta célzatú igazolására bizonyítékokat teremtsenek. Egy szerv szerepét növelték a közvetlen demokráciának e korcsosuló intézményei: a birodalmi elnökét, aki miután a weimari alkotmány gyakorlata a demokra-

<sup>99</sup> A parlamenti határozattal szemben az államfő számára biztosítandó referendum terve eleve reakciós megfontolásokból született. Ez a gondolat a belga alkotmány reform vitában vetődött fel, amidőn a nagyburzsoázia a népképviselőlettel szemben kívánt az államfő számára különleges, előnyös helyzetet teremteni.

A belga államfői referendum tervéről C. Fuld: Die versuchte Einführung des Referendums in Belgien. Archiv für Öffentliches Recht. Freiburg—Leipzig, 1893. 8. k. 558—566. o., Stier—Somló id. m. 526. o.

<sup>100</sup> H. Schade szerint is a népi referendum 3 formája közül lényegében csak egyet ismer a birodalmi alkotmány. A népi referendum fajtái:

- a) a nép szükségyszerű közreműködése a törvényhozásban (kötelező referendum);
- b) a nép vétő amidőn a választópolgárok beiktathatják a népszavazást a törvényhozás rendes eljárása alapján elfogadott határozat esetén. Ez ismeretes Svájcban és az egyes német államokban is;
- c) a harmadik esetben a nép, mint „döntőbíró” lép fel. A birodalmi alkotmányba rögzített népdöntés voltaképpen ilyen „fellebbviteli fórum” elvitele egyes ügyeknek.

Das Vetorecht in der Gesetzgebung. Kohlhammer. Stuttgart. 1929. 91—95. o.

<sup>101</sup> A weimari alkotmánynak a közvetlen demokrácia formáira vonatkozó jogi megoldásait már a polgári jogirodalom néhány képviselője is bírálta.

A náci korszakban a közjogászok, már mint a demokrácia csődjére hivatkozva emlegetik a közvetlen demokratikus intézményeket, amelyek „ellen erőt” képviseltek a parlamenttel szemben, s amelyek eredményeként az államszervezet szinte felbomlott. E csőd tény, de azt a náci párt készítette elő a weimari köztársaságban kieleázódó osztályharc közepette abból a célból, hogy alapot teremtsen reakciós diktatúrájának a megvalósítására. Éppen ezért nem lehet pozitíven értékelnünk a náciak számára nagyvon kedvező polgári „kritikai” értékelést. Meissner—Kaisenber: Staats und Verwaltungsrecht im Dritten Reichs. Berlin. 1935. 94. o.

tikus formák teljes csődjét beigazolta, a tekintély uralmi hatalom megteremtéséhez hathatós „alkotmányos” segítséget nyújtott.

Az I. világháború utáni német forradalom depresszív szakaszba lépése után — amidőn a szocialista átalakulás veszélye a polgárság fölül kezdett elmúlni — egyre inkább a polgári radikalisták programja maradt a közvetlen demokratikus formák fenntartása. A társadalomban a jobbatolódás már a szociáldemokraták vereségének lehetőségét érlelte a közvetlen demokratikus formák keretében is. A szociáldemokraták ezért egyes helyeken már bizonyos kételyeket hangsúlyoztak e formákkal kapcsolatban, ami azonban már nem volt elegendő e formák negligálásához, mert annál inkább mellette voltak a polgári radikalisták, sőt később a fasiszták. A forradalmi lendület hanyatlása azonban — függetlenül attól, hogy melyik párt részére jelentett bizonyos előnyt a közvetlen demokrácia alkotmányi intézménye — általánosan háttérbe szorította az intézmény szerepét a képviselőtézhez viszonyítva. Alig került alkalmazásukra sor, mert a lényeges politikai döntések a parlamentben, sőt ténylegesen azon kívül már a pártvezetőségek tárgyalásain eldőlték.

A közvetlen demokratikus formák tehát egyre inkább csak mint potenciális lehetőségek jöttek számba, s ezt a lehetőséget a polgári jobboldal sokkal jobban kihasználta, adott pillanatban, mint a baloldal.<sup>102</sup>

b) Ausztriában az I. világháború után nagyjából a Németországihoz hasonló módon alakultak ki a közvetlen demokrácia jogi formái, de talán itt még egy fokkal *élesebben rajzolódik ki az a törvényszerűség, hogy ezeket a formákat csak a kispolgári népmozgalmak nyomására hajlandó a burzsoázia programjába felvenni, s ha e mozgalmak ereje csökken, azonnal módosítják előbbi álláspontjukat a kispolgári demokratizmus követelményeinek rovására is.*

Ausztriában egy másik érdekes vonás is megfigyelhető a közvetlen demokratikus követeléseket megfogalmazó különböző pártok magatartásának alakulásában: a szociáldemokrata párt, inkább a törvényhozás tisztán képviselői alapokra helyezését támogatja, a polgári radikális pártok viszont legalább elvileg követelik a referendumot és iniciatívát.

A keresztény szocialista párt 1919. május 14-i alkotmánytervezete a polgári alkotmány szabványos alapelvét tartalmazza: „Minden hatalom a népben nyugszik és csak az ő nevében gyakorolható. A törvényhozó hatalmat a nép vagy közvetlenül népszavazás útján, vagy képviselői módon a népképviselőkön keresztül gyakorolja.” (17. §). A tervezet ismerte a népi iniciatívát, amelyet 100.000 választójogosult polgár, vagy két ország választó jogosultjai abszolút többségének kezdeményezésére indíthattak volna el.<sup>103</sup> A kötelező referendumot az alkotmányváltoztatásoknál javasolták alkalmazni.

<sup>102</sup> A Volksbegehren ilyen irányú dicstelen szerepét dokumentálja H. Paetzold: Das Volksbegehren über das Freiheits-Gesetz (1929. Berlin—Charlottenburg.) 1—106. o. Dr. Fritz Poetasch—Hiffter—Dr. Carl—Hermann Ule—Karl Darnedde—Joachim Breunert: Von Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. III. Teil. (vom 1. jan. 1929. bis. 31. jan. 1933.) Handbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 21. 1933/34. Verlag von J. C. B. Mohr. Tübingen 1934. 199. s. köv. oldalak. A német polgári irodalomban ezekből a tényekből a demokrácia, a képviselői klasszikus polgári felfogás ellen Kovácsolt érveket és a faszizmus előtt egyengette a talajt.

<sup>103</sup> Ausztriát föderatív szerkezetű államként kívánták az alkotmánytervezetek felépíteni, ezért van az, hogy a tagállamok köréből kiinduló kezdeményezési lehetőségét is külön felvették.



A Nagynémet Párt 1920. ápr. 28-i részletesebb alkotmánytervezete szintén tartalmazza a Volksbegehrent és Volksentscheidet.

A keresztény demokraták második 1920. jún. 25-i javaslata már nem beszélt alapelvei között a népakarat közvetlen kifejezéséről. A népi iniciativa alapján a törvényhozási kezdeményezést 300,000 választójogosult aláírásához kötötte.

A Szociáldemokrata Párt javaslata szerint 200,000 választójogosult élhetett volna a Volksbegehren jogával, s a referendumot csak a teljes alkotmány változás esetére tette volna kötelezővé.

A polgári szerzők is felhívták arra a figyelmet, hogy a szociáldemokraták voltaképpen inkább a tiszta parlamentarizmust akarták, mint a közvetlen demokratikus formákat, ami annál is érdekesebb, mert — mondták — a szociáldemokraták évtizedek óta a közvetlen népi törvényhozás hívei voltak.<sup>104</sup>

Az osztrák szociáldemokraták álláspontjában nincs oly éles fordulat, mint ahogy az osztrák polgári irodalom és közöttük W. Hartvig feltünteti. Tény, hogy az osztrák szociáldemokraták K. Kautsky által a közvetlen népi törvényhozás kispolgári ideája felett gyakorolt bíráló hatására mindinkább eltávolodtak a hagyományos közvetlen demokratikus követelésektől, de egy csöppet sem józanodtak ki a polgári parlamentarizmus iránt táplált illúziókból.<sup>105</sup>

Végül az elfogadott osztrák alkotmány a közvetlen demokrácia következő formáit foglalta magába:

1. Az alkotmány 41. § szerint *törvényt kezdeményezhetett* 200.000 választójogosult polgár, vagy 3 ország választójogosultjainak legalább fele.

2. A kötelező *alkotmányi referendum*.

3. Központi állami szervek *kezdeményezhették a referendumot* meghatározott feltételek mellett:

a) a Nemzeti Tanács határozatot hozhat a képviseleti szerv által hozott törvény népszavazás elé utalásáról. (43. §.);

b) a szövetségi elnök is elrendelhet népszavazást az előírt feltételek (96. §) szerint.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Az igazi népdöntés az — határozza a szociáldemokraták véleményét W. Hartwig —, amidőn a „nép” 2 évenként megválasztja a maga képviselőit. Id. m. 84. o.

<sup>105</sup> Kautsky: „Der Parlamentarismus die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie” (Stuttgart, 1893.) címmel könyvet írt a közvetlen demokrácia rittinghauseni, naiv romanticista értelmezése ellen. Főleg e könyv hatásának tudható be, hogy az osztrák szociáldemokraták képviseleti alapon kívánták a leendő szocialista politikai alapintézményeket felépíteni. (Ez a képviselet azonban, a Kautsky által felállított követelmények szerint, csak lényegtelen vonásokkal különbözött volna a polgári parlamentektől.)

M. Petzer úgy állítja be a kérdést, hogy a szociáldemokraták csak a hatalom megszerzéséig hívei a közvetlen népi törvényhozásnak. A szociáldemokraták „ősei” közül Louis Blanc-ra (?) hivatkozik, mint olyanra, aki kezdettől fogva elvetette a referendumot. Az ő elutasító magatartását igazolta a szocialisták szemében — mondja — az, hogy a népi törvényhozás a tapasztalat szerint nem vált a fejlődés előrelendítőjévé. Végül K. Kautsky adott nagy lökést a szociáldemokratáknak arra, hogy a közvetlen néptörvényhozás programját feladják. Ő bizonyította, hogy a modern nagy államban közvetlen néptörvényhozás — a képviselet kiépítése után — fölösleges és gyakorlatilag tartósan lehetetlen is. Id. m. 2—3 o.

<sup>106</sup> Az alkotmány idevonatkozó rendelkezéseinek végrehajtására bocsátották ki az 1921. jún. 24-i 367. sz. és az azt módosító 1931. jún. 16-i 181. sz. törvényt a Volksbegehren-ről, valamint az 1926. júl. 2-i 297. sz. törvényt a népszavazásról.

A föderáció egyes államai is ismerték a közvetlen demokratikus formákat.<sup>107</sup>

Az 1934. évi új alkotmányban — részben az előző alkotmánnyal megegyezően — a hatályos osztrák jog szerint a következő közvetlen demokratikus formák léteznek:

1. Kötelező alkotmányi tárgyú referendum (44. § (2) bek.).

2. Fakultatív referendum:

a) Ha a Nemzeti Tanács többsége valamelyik szövetségi törvénnyel kapcsolatban népszavazás tartását kívánja (43. §).

b) Részleges alkotmánymódosítás esetében, ha a Nemzeti Tanács vagy a Szövetségi Tanács tagjainak  $\frac{1}{3}$ -a kéri.

3. Népkedzdeményezési jogot változatlanul 200,000 választójogosult, vagy 3 állam szavazati joggal rendelkező polgárainak fele gyakorolhatja (41. § (2) bek.).

Figyelemre méltó az új alkotmányi rendelkezések szerint az, hogy a szövetségi elnök önállóan, saját belátása szerint nem kezdeményezhet népszavazást. Ez a szövetségi elnöki hatáskör korlátok közé szorításának irányzatát jelentette Ausztriában, szemben Németországgal, ahol a birodalmi elnök széles jogokkal rendelkezett a közvetlen demokratikus formák diszkrecionális módon való alkalmazására.

A szövetségi elnök jogi helyzetének megszorítására még azt is lehetővé tette az alkotmány (60. § (6) bek.), hogy a szövetségi gyűlés — bizonyos eljárás alapján — a szövetségi elnök megbízatásának visszavonására népszavazást kezdeményezhetett a megbízatási idő lejártá előtt is.<sup>108</sup>

Az egyes államok közül Tirol, Salzburg és Voralberg alkotmánya ismeri a közvetlen demokratikus formákat.<sup>109</sup>

A közvetlen demokratikus formák jogi szabályozása Ausztriában kevesebb lehetőséget nyitott a jobboldali szervezeteknek e formák keretében fasiszta célzatú változtatások keresztül vitelére. Az osztrák jogi szabályozás polgári demokratikus szempontból jobban érvényesítette a demokratizmus követelményeit, mint a német alkotmány és végrehajtási törvényei.

A közvetlen demokratikus formáknak azonban csupán „elméleti” szerepük volt és van Ausztriában, mert gyakorlati alkalmazásukra — egy-két különleges esettől eltekintve — nem került sor.<sup>110, 111</sup>

<sup>107</sup> W. Hartwig id. m. 90. s köv. oldalak.

<sup>108</sup> Az 1934. évi új alkotmány a Volksbegehrenre és a népszavazásra vonatkozó előbbi végrehajtási törvényeket hatálytalanította. A II. világháború befejezése után az 1948. ápr. 22-i szövetségi törvény érintette a közvetlen néptörvényhozás gyakorlati problémáit mígnem 1958. jan. 22-én kibocsátott 13. sz. „Volksabstimmungsgesetz” részletesen szabályozta az ezekkel kapcsolatos kérdéseket. L. K. Fritzer: Das Volksabstimmungsgesetz. Wien. 1958. 15—16. o.

<sup>109</sup> Általában ugyanazokat a formákat rögzítik alkotmányaik, mint a szövetségi alaptörvény: Kötelező és fakultatív referendum, és népkedzdeményezési jog. L. Adamovich: Handbuch des Österreichischen Verfassungsrecht. Wien. 1957. 313., 316. o.

<sup>110</sup> Az Anschluss fölötti „népszavazás” nem szuverén osztrák állam szabályainak megfelelően, hanem a náci terror eszközeinek alkalmazásával, a német birodalom sokirányú pressziója mellett zajlott le.

3. A II. világháború végén kibontakozó általános kispolgári demokratikus mozgalmak már nagyobb mérséklettel propagálták a közvetlen demokratikus jelszavakat, mint az I. világháború végén. Ennek kézenfekvő oka az volt, hogy e formákkal kapcsolatban, különösen a weimari köztársaságban szerzett tapasztalatok még polgári szemszögből is kiábrándítóak voltak, nem is szólva arról, hogy a kispolgári tömegek körében is ez a program nagyon sokat veszített „varázserejéből”. A közvetlen demokratikus jelszavak azonban ezek után sem tűntek el egészen a kispolgári demokratikus követelések tárházából, és a II. világháború utáni alkotmányozás során is találkozunk ezekkel a formákkal.

A legjellegzetesebb alakja ebben az időszakban a *nép közvetlen alkotmányozó hatalmának* elismerése és helyenkint a gyakorlatba való átültetése. Franciaországban — a napóleoni népszavazásoktól eltekintve — a nagy francia polgári forradalom óta állami ügyekben szinte irtóztak a referendum gondolatától, s a II. világháború után kispolgári demokratikus mozgalom hatására végre elismerték, legalábbis az alkotmány jóváhagyásának esetében.

Az első alkotmányozó gyűlést 1945. okt. 21-én választották, s az általa kidolgozott és elfogadott alkotmányt 1946. május 5-én népszavazás alá bocsátották. Ez negatív eredményt hozott, azaz megtagadta az alkotmány megerősítését. A következő alkotmánytörvényt az 1946. júniusában választott alkotmányozó gyűlés terjesztette 1946. okt. 21-én népszavazás alá. Ezt már jóváhagyta a népszavazás, de nem nagyon meggyőző körülmények között, 9,000,000 szavazat esett az alkotmányra, kb. 8,000,000 szavazat ellenezte megerősítését, és 9,000,000 szavazó tartózkodott a szavazástól.<sup>112</sup>

Az 1946. évi szept. 28-i, az alkotmányozó gyűlési elfogadástól dátumozott — alkotmány 3. § kimondotta, hogy „a nemzeti szuverenitás a francia néphez tartozik” (1. bek.). Alkotmányos ügyekben a nép szuverenitását a képviselőin keresztül vagy népszavazás útján gyakorolja (3. bek.). A következő alkotmányi rendelkezés külön is kihangsúlyozta, hogy „minden más ügyben” a hatalom gyakorlását a választott küldöttek végzik (4. bek.).

Az előbb idézett alapelveknek megfelelően, az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok között találjuk az alkotmányi tárgyú referendumot, amelyet még itt is bizonyos korlátok közé szorítottak. Az államhatalom képviseleti jellegének elsődlegessége tűnik ki ugyanis abból a rendelkezésből, amely szerint az alkotmánymódosítás felett csak olyan esetben kellett volna népszavazást elrendelni, ha a képviseleti szervek nem bizonyos meghatározott többséggel fogadták el a módosítást. Nem szabad lett volna népszavazást tartani olyan esetekben, ha az alkotmánymódosítási törvényt másodszori olvasásban

<sup>111</sup> A két világháború közötti időszakban a közvetlen demokratikus formák intézményesítésének útjára lépő egyéb államokban is a látszatdemokratizmus emelésének célzata volt a rugó. Különösen vonatkozik ez az 1937. szept. 3-i észt alkotmánytörvényre. A „nép”, a legfelsőbb hatalom gyakorlásában többek között a népszavazás útján is résztvesz — mondja a 35. § (4) bekezdés. A közvetlen demokratikus döntést tesz lehetővé a 98. §, amely szerint a *köztársasági elnök* népszavazást rendelhet el olyan esetekben, amikor a köztársaság érdekében szükségesnek ítéli. Az alkotmánymódosítási törvényjavaslatok esetében is népszavazást kezdeményezhet az elnök egyes eljárási szakaszokban. (148. § (2) bek.).

Az írt alkotmány a referendum olyan esetét rögzíti, amelyik akkor kerülhet megrendezésre, ha a parlament két háza valamilyen vitás kérdésben nem tud megegyezésre jutni (47. §).

<sup>112</sup> B. Dennewitz id. m. I. k. 79. o., Friedrich id. m. 569. o.

a Nemzetgyűlés  $\frac{2}{3}$ -os többséggel vagy mindkét gyűlés  $\frac{3}{5}$ -ös többséggel megszavazta. (90. § (6) bek.).

A II. világháború utáni első francia alkotmány tehát a közvetlen demokratikus formát nagyon szűk területen, az alkotmány módosítás eseteire vonatkozóan rögzítette.

Az 1958. májusában Algériából kiinduló jobboldali mozgalom hatalomra juttatta De Gaulle tábornokot, akinek új alkotmánytervezete felett 1958. szept. 28-án népszavazást tartottak. A népszavazás jóváhagyta az új alkotmányt, s ezzel olyan szakasz kezdődik a francia alkotmányfejlődésben, amely sokban hasonlólt módszereiben, technikájában a bonapartizmus, illetve boulangizmus közjogi fogásaihoz.<sup>113</sup>

Az új alkotmány a francia köztársaság alapelvei között megismétli a kispolgári szólamot: a néppel a népért, a nép által kormányozni (2. § (5) bek.). A 3. § ugyancsak felújítja az előző alkotmány kitételeit, a szuverenitásról, amidőn többek között kimondja, hogy „A nemzeti szuverenitás a népet illeti, amely azt képviselői útján és a referendum által gyakorolja” (3. § (1) bek.).

Az új alkotmány a referendum alkalmazásának körét az előbbihez viszonyítva kiszélesítette, de ahhoz hasonlóan tette azt, ahogy a napóleoni gyakorlat ezt már előzőleg kikísérletezte és alkalmazta. Az alkotmány lényegében az *államfői* referendumot újította fel. Noha annak alkalmazásában a köztársasági elnököt bizonyos tárgyi és eljárási előírások korlátozzák, mégsem lehet kétséges, hogy ezt, mint a parlament ellen alkalomadtán felhasználható fegyvert kapta az elnök.

*Eljárási korlátozás* az, hogy a referendumot az elnök csak a kormány vagy a két ház egybehangzó javaslatára, a törvényjavaslat közzététele után indíthatja el (11. § (1) bek.). Tudjuk azonban, hogy a köztársasági elnök és a kormány között szoros kapcsolat révén ezt a feltételt nem nehéz az elnöknek biztosítani, ezért ez nem képez számára komoly akadályt egyéni akaratának érvényesítésére.

Az *anyagilag természetű* korlátozások kimondják, hogy csak bizonyos fontosabb tárgyakban alkotott javaslatot lehet népszavazás alá bocsátani. Ezek: 1. a közhatalmi szervek szervezetére, 2. a közösséggel létrejött megállapodás jóváhagyására, 3. olyan nemzetközi szerződések ratifikálására vonatkozhatnak, amelyek nem ellenkeznek az alkotmánnyal és kihatással vannak az állami intézmények működésére (11. §).

Az előbb felsorolt tárgykörökbe bele tartoznak a francia politikai élet legfontosabb olyan vitás kérdései, amelyek a kormányválságokat ki szokták érlelni. Ténylegesen nincs komoly tárgyi korlátozása tehát az elnöki referendum-jognak.

Az alkotmány más szakaszai is bizonyos fókig hivatkoznak a közvetlen népakarat kifejezésének szükségességére egyes ügyekben. A 53. § (3) bek. kimondja, hogy az állam területéből való kilépés, vagy ahhoz csatlakozás nem érvényes az érdekelt népesség hozzájárulása nélkül. Az alkotmány nem mondja ki, hogy ennek a hozzájárulásnak milyen formában kell kifejezésre jutni, de De Gaulle több esetben az általa szervezendő *népszavazásokat* nyilvánította a Franciaországtól való elválás feltételének.

<sup>113</sup> Lásd erről alább 4. pont, 58–60. o.

Az alkotmány lényegében fenntartotta az előbbi alkotmány rendelkezéseit az alkotmánymódosítás népszavazás alá bocsátására vonatkozóan. Nem kell az alkotmánymódosítást népszavazás alá bocsátani, ha a parlament  $\frac{3}{5}$ -ös többséggel fogadta el azt (89. § (3) bek.).<sup>114</sup>

Olaszországban a II. világháború után a kormányforma kérdésében népszavazást tartottak. 1946. jún. 10-én afelett szavaztak a polgárok, hogy meg akarják-e szüntetni a monarchiát vagy sem. Nagy többség a köztársasági kormányformára való áttérés mellett döntött. Az új olasz alkotmányba (1947. dec. 22.) nyilvánvalóan szintén a kispolgári demokrata követelések eredményeként vették fel a közvetlen demokratikus formákat. Ez az alkotmány a közvetlen demokrácia következő intézményeit ismeri:

1. Alkotmányreform törvény esetében kezdeményezett referendum. (138. § (2) bek.). Kezdeményező lehet a módosítás elfogadásától számított 3 hónapon belül

- a) bármelyik kamara tagjainak  $\frac{1}{6}$ -e,
- b) 500,000 választójogosult polgár,
- c) 5 regionális tanács.

2. Közöséges törvény egésze vagy része feletti referendum.

- a) Ugyancsak 500,000 szavazójogosult, illetve,
- b) 5 regionális tanács kérelmére kell referendumot tartani (75. § (1) bek.).

3. A törvényi népkézdeményezési jogot 50,000 választójogosult polgár is gyakorolhatja (71. § (2) bek.).

4. A közvetlen demokrácia olasz területen alkalmazott hagyományos formáját rögzíti az alk. 132. § (1) bek., amely szerint a *regiók területi változásának előfeltételévé* teszi az érdekelt lakosság *előzetes népszavazását*. A már létező régiók egybeolvasztását, legalább 1 millió lakost kitevő új régiók alakítását, az érdekelt terület községi tanácsainak  $\frac{1}{3}$ -a kérheti, s e javaslat fölött az érintett régiók választójogosultjainak népszavazása dönt.

Az 1945—47-es években Nyugat-Németországban — az államok vonatkozásában — visszatértek az első világháborút követő alkotmányjogi megoldásokhoz a közvetlen demokratikus formákat illetően, noha a weimari köztársaság ilyen irányú gyakorlata nem sok pozitívumot mutatott fel még polgári szemszögből sem. Az amerikaiak és franciák által megszállt német államokban népszavazásokat tartottak az új alkotmánytörvények felett. A kereszténydemokrata és szociáldemokrata koalíció általában kb. 70%-os szavazat többséget biztosított az előterjesztett alkotmánytervezetek elfogadásához. Az ezekben az években elfogadott alkotmányok magukba foglalták a közvetlen demokrácia több intézményét.

Az alkotmányok bevezető részében rendszerint lerögzítik azt, hogy az államhatalmat (vagy szuverenitást) az állampolgárok *közvetlenül* a szavazati jogukon keresztül, és állami (képviselési stb.) szervek útján gyakorolják.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> Az új francia alkotmány plebiszcitárius elemeinek rövid összefoglalását adja A. Schütt: Frankreichs neue Verfassung. Göttingen. 8—9. o.

<sup>115</sup> Lásd Bajor alk. (1946.) 4. §, Hessen-i alk. 70. §, Württemberg—Hohenzollern alk. 21. §, Baden-i alk. 50. §, Hansestadt Bremen 66. § (1) bek.

A törvényhozásról szóló fejezetekben szintén kiemelik, hogy a legmagasabbrendű normák alkotásban a nép közvetlenül részt vesz a képviseleti szervek mellett.<sup>116</sup>

Az alkotmányok a közvetlen néptörvényhozás formái között rögzítik a *népkezdemenyyezési jogot* (Volksbegehren). Az iniciativa közvetett formában gyakori, mert csupán a parlament elutasító határozata esetén kerül a kezdeményezett javaslat népszavazás alá.<sup>117</sup>

A *referendumot* elsősorban az alkotmánymódosítási esetekben írták elő az alkotmányok,<sup>118</sup> de ismerik pl. a kormány, illetve a parlament egy része által kezdeményezett referendumot is.<sup>119</sup>

Vannak alkotmányok, amelyek csupán általánosságban beszélnek „népszavazásról” kimondva azt, hogy azt törvény fogja részletesen szabályozni.<sup>120</sup>

A *szövetségi alapokmány* esetében a 3 nyugati szövetséges — főleg amerikai ösztönzésre — szintén azt javasolta, hogy az alkotmány fölött tartsanak népszavazást. A nyugatnémet vezető politikusok ezt két szempontból kifogásolták és elvetették. „Elvi” érveléssel azzal érveltek, hogy alkotmányt nem alkothat más, csak a szuverén nép, azt viszont nem lehet elhíttetni a német néppel, hogy szuverén az akkori helyzetben. Az alaptörvény csak átmeneti okmány lehet addig, míg a német nép elnyerve nemzeti szuverenitását, s maga alkothat alkotmányt.

Másik politikai kifogás az volt, hogy népszavazás esetén a 2 nagy pártnak (keresztény demokratáknak és szociáldemokratáknak) együtt kell a javaslatot támogatni, és ez az alkotmányozó gyűlésen belül közöttük levő „ellentétek miatt” nehéz helyzetet teremtené. A nyugati szövetséges hatalmak ezek után el is álltak a népszavazás megtartásának követelésétől.<sup>121</sup>

Helyi önkormányzati szinten Nyugat-Németországban a közvetlen demokratikus formák egész sorozata épült ki a II. világháború után. A legkisebb községekben a népképviseleti szervek helyett a *községi gyűlés* a helyi önkormányzat szerve.<sup>122</sup>

A *népkezdemenyyezési jogot* is számos önkormányzati egység ismeri.<sup>123</sup>

<sup>116</sup> Bajor alk. 72. § (1) bek., Hessen-i alk. 116. §, Brandenburg alk. 32. §, Mecklenburg—Vorpommern alk. 55. §, Sachsen alk. 55. §, Sachsen—Anhalt 53. §, Thüringiai alk. 35. §, Hansestadt Bremen 66. § (2).

<sup>117</sup> L. pl. a bajor alkotmány 74. §.

<sup>118</sup> Az alkotmánymódosítás népszavazás alá bocsátására vonatkozó alkotmányi rendelkezések: Bajor alk. 75. § (2), Württemberg—Baden 85. § (3), Mark—Brandenburg 36. § (4), Thüringia 39. § (3).

<sup>119</sup> Ezeket rögzíti pl. Württemberg—Baden (1946) alkotmányának 83. §, Baden-i alkotmány 94. §.

<sup>120</sup> Württemberg—Hohenzollern alkotmány 71. §.

<sup>121</sup> Az alaptörvény felett tartandó népszavazás kérdéséről lásd bővebben Friedrich id. m. 569—570. o.

<sup>122</sup> A 100 lakoson aluli községekben a népgyűlés látja el a közügyek intézésének irányítását Hessenben, Schleswig—Holsteinben. H. Peters: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis. Spring Verlag. Berlin. Göttingen. Heidelberg. 1956. I. k. 327. o.

<sup>123</sup> 1950-ben vezették be Nyugat-Berlinben. Tekintettel arra, hogy elég nehéz feltételeket írtak elő a kezdeményezéshez (a választójogosultak  $\frac{1}{5}$ -ének alá kell írni a kérelmet) nem várható — mondják a burzsoá szerzők — gyakori alkalmazása (Nyugat-Berlinben 1954-ben körülbelül 1,695,000 választójogosult volt, ennek 20%-a 339.000) H. Peters id. m. 494. o.

A közvetlen demokratikus formák alkalmazásának részletes adataival és az ebből származó konzekvenciákkal e helyen nem kívánunk foglalkozni, de megemlítünk egy olyan gyakorlatban előadódó esetet, amelyik jól mutatja; *a központi államhatalom miként örködik afelett, hogy ezeket az intézményeket a monopolizációk érdekei ellen fel ne lehessen használni.*

1958-ban amidőn a szövetségi kormány egyre gyorsabban igyekezett Nyugat-Németország atomfelfegyverzését előkészíteni, még polgári körökben is ellenállásra talált ez a törekvés. Különösen eleven volt az ellenállás a nagy munkás városokban, ahol a szociáldemokrata pártot is erősen befolyásolták a dolgozó tömegek demonstrációi a felfegyverkezéssel szemben. A dolgozók szervezett és spontán megmozdulásának eredményeként 1958-ban Brémában és Hamburgban határozatot hozott a városi tanács arról, hogy *a népet kell megkérdezni* (Volksbefragung) *a felfegyverzés kérdésében*, azaz e kérdés felett népszavazást kell tartani, amire a városok alaptörvényei alkotmányos lehetőséget is nyújtanak.

A bonni kormányzat felismerte azt, hogy milyen veszély rejlene abban, ha az önkormányzati egységekben e kezdeményezések alapján egész mozgalom indulna ki helyileg szervezett népszavazások tartása érdekében és azonnal ellentámadásba lendült. A Szövetségi Alkotmánybíróságnál megtámadta ezeknek a határozatoknak az alkotmányszerűségét. A bíróság — nála szokatlan rövid idő alatt eljárt — a kezdeményezéstől számított alig negyedév elteltével határozatot is hozott és 1958. VII. 30-án a hamburgi és brémai népkérdési törvényt érvénytelennek minősítette.

Nem kétséges, hogy milyen politikai indítókok húzódtak meg az ítélet mögött, annál érdekesebb, hogy az ítélet alkotmányjogi alátámasztására milyen érveket sorakoztatott fel a bíróság. A népkérdési határozatot elsősorban azért marasztalták el, mert sértette a „szövetségi hűségből” fakadó kötelezettségeket. Ebben a kérdésben az állami döntést nem szabad „parlamentárizmuson kívüli” akciókkal ilyen vagy olyan irányba befolyásolni, mert ez nem fér össze azzal az alapelvvel, hogy a szövetségi érdeket érintő ügyekben a szövetségi parlamenti szervek feladatai közé tartozik a döntés stb.

A Szövetségi Alkotmánybíróság egész érvelése — még burzsoá alkotmányossági szemszögből is — igen gyenge meggyőző erővel bír, és anyagi és alaki jogi fogyatékoságban szenved, amit a német burzsoá közjogászok sem tagadnak le. Az ítéletnél annyira konkrét politikai „célszerűségi” szempontok által diktált körülmények szerint járt el a bíróság — és olyan gyorsan —, hogy annak jogi formális alátámasztása nagyon fogyatékos.<sup>124</sup>

Az utóbbi évtizedekben is történtek még további kísérletek arra, hogy a szocialista átalakulás késleltetésére, ill. megakadályozására demokratikus frázisokkal, demagóg ígéretekkel szereljék le a robbanásig feszült ellentmondásokkal terhes társadalmak polgári demokratikus mozgalmait és ezáltal a kispolgárságnak a munkásosztállyal való forradalmi együttműködését lehetlenné tegyék. Nagyon jellemző erre a *kínai köztársaság* 1947. dec. 25-i alkotmánya. 1. §-ában azt ígéri, hogy a kínai köztársaság olyan állam, amelyben a néppel a népért, a nép által kormányoznak.

<sup>124</sup> A burzsoá közjogász szemszögből is bírált ítélettel kapcsolatos kérdéseket részletesen tárgyalja. E. Werner Fusz: Die Nichtigterklärung der Volksbefragungsgesetze von Hamburg und Bremen. Archiv der öffentlichen Rechts. 1958. évf. 383—422. o.

Az alkotmány a nép részvételét a hatalom gyakorlásában — a demagógiát folytatva — egyenesen állampolgári alapjoggá nyilvánítja. Ilyen alapvető joga minden polgárnak: a választás, a visszahívás, a népkedzdeményezés és a referendum. (17. §).

Az alkotmány az iniciatíva és referendum jog gyakorlására vonatkozó alapelveket sem fogalmazza meg, hanem azt és a részletes szabályozást külön törvény feladatává teszi (136. §).

Önkormányzati szinten ismét deklarálja a referendumot, az iniciatívát és a tisztségviselők visszahívási jogát (123. §) anélkül, hogy konkrétan valamit elárulna miként képzel el e formák jogi szabályozását.

A közvetlen demokratikus formák felvétele a Chiang-Kai-Chekista alkotmányba nyilvánvalóan amerikai ösztönzésre történt és a népmozgalmak alkotmányos szintre való szorítását célozta, az alkotmány más demagóg ígéretekkel együtt. Kínai viszonyok között a polgári értelemben vett közvetlen demokratikus formák megvalósításának olyan akadályai voltak (a népesség rendkívül nagy száma, az emberek közötti nagy társadalmi, kulturális különbségek stb.) amelyek mellett azok alkotmányi rögzítését eleve nem lehet másként minősíteni, mint félrevezető, áldemokratikus szólamnak. Azok alkalmazásának lehetőségében nyilván szerzőik sem hittek egy pillanatig sem, mert az amerikai és egyéb polgári alkotmányokban ezekre az intézményekre vonatkozó alapelveket sem merték alaptörvénybe foglalni.<sup>125</sup>

4. A közvetlen demokratikus követeléseket — a polgári osztályon belül általában viszonylag haladóbb politikai tartalmat képviselő kispolgári pártokkal szemben — *a társadalmi haladás ügyével szemben teljesen ellenséges reakciós rétegek pártjai és szervezetei is felvették néha programjukba*. Sőt ezen túlmenően a hatalom megszerzése érdekében a politikai hatalomért vívott harcban taktikai fegyverként felhasználták, s majd az erőszak minden fegyverével megszerzett hatalmuk törvényességének látszatát igyekeztek általuk keltetni.

Természetesen nem lehet azt mondani, hogy a polgári társadalmi fejlődés minden retrográd irányzata e formákat használta volna fel a haladóbb erők elleni politikai harcai során, de elég példát tudunk felhozni annak igazolására, hogy a szélsőséges, visszahúzó erők mily merészen nyúltak ezekhez az eszközökhöz.

A közvetlen demokrácia elvét és intézményeit a kispolgári demokratikus mozgalmak a hatalom gyakorlás bázisának bizonyos kiterjesztése irányba kívánták alkalmazni, és ez egy viszonylagos előrelépést jelent a nagypolgári politikai viszonyokhoz képest. A nagypolgárság, a polgárság különböző reak-

<sup>125</sup> Az előbbieket szinte maradék nélkül vonatkoznak a régi kubai alkotmány közvetlen demokratikus intézményi szabályainak funkciójára is. Az 1940. júl. 5-i alkotmány 10. § kimondta, hogy a polgárok joga a választáson és a referendumon való részvétel. A 98. § szerint az állampolgárok kifejezik véleményüket, álláspontjukat az eléjük terjesztett kérdésben a *referendum* során. A népkedzdeményezési jogot 10,000 választójogosult polgár gyakorolja (135. §).

Önkormányzati szinten ugyancsak rögzíti a referendum népi iniciatíva és recall jogot (219. § b) c) d).

Ez a rendkívül részletes — és demokratikus intézményekben bővelkedő — alkotmány nem vehette elejét a társadalmi ellentmondások kiéleződésének és végül a haladó erők győzelmének sem amelyek rendkívül erősen érezték az alkotmányi előírások és a valóság közötti különbségeket.



ciós csoportjai a közvetlen demokratikus formák funkciójának a viszonylag haladó voltát is teljesen felszámolták. A hatalom gyakorlásának polgári viszonyok között egyébként is szűk kereteit tovább sorvasztották, s ténylegesen *a demokratikus formát, a polgári demokrácia felszámolására és megsemmisítésére használták fel.*

A polgári állami fejlődés kezdeteitől fogva találunk arra példákat, hogy a közvetlen demokratikus formákat a társadalmi haladás ügyét fékezni akaró csoportok reakciós célzattal alkalmaztak. A polgári demokrácia keretén belül a demokratikus formákkal üzött antidemokratikus machinációk azonban különösen az *imperializmus korszakában öltöttek* nagyobb méreteket, s ebben a periódusban már a klasszikus polgári jogelveket ezen a területen is mind gyakrabban félredobják. Éppen ezért vesszük dolgozatunk végére ezeknek a tendenciáknak a tárgyalását, mert itt jut legjobban kifejeződésre a burzsoá közvetlen demokratikus formák ellentmondásossága, továbbá, mert ezek a kísérletek egyre nagyobb számban jelentkezők ma már ott is, ahol ezeket a formákat még a polgári radikalizmus talaján teremtették meg.

a) A nagy francia burzsoá forradalomban Napóleon alkalmazta először a plébiszcitumot, mint egy erőszakkal megszerzett hatalom legitimizálásának eszközt.<sup>126</sup> Az ő módszeréhez nyúltak a hatalomra aspiráló vagy abban magát megszilárdítani szándékozó polgári államfők később is több esetben. Példáját mindenekelőtt III. Napóleon követte, aki 1851. december 31-i népszavazással „konzultált” a néppel arról, hogy helyes volt-e a parlament széthzavarása, vagy sem.<sup>127</sup> 7,439,216 szavazó jóváhagyólag, 640,737 szavazó pedig tagadólag válaszolt. A szavazás során a „December 10-i Társaság” — III. Napóleon lumpenproletariátusa — és a napóleoni hivatali apparátus már erősen „befolyásolta” az eredményeket.

Később III. Napóleon császárrá kikiáltásának kérdésében rendelt el népszavazást, amidőn ismét szép eredményt produkáltak az őt támogató szervezetek: 7,824,189 szavazat igenelte császárrá emelésének javaslatát, s csak kb. 3% (253,145) szavazat szólt ellene. III. Napóleon — uralmának felbomlása felé — parlamentáris ígérekkel akarta e folyamatot feltartóztatni, s alkotmányreform programját 1870-ben ismét szépszavazás alá bocsátotta. E népszavazáson már sokkal jelentősebb volt az ellenzők száma. A munkáslakta párizsi körületek és általában a városok lakossága, jó részben nem engedte magát félrevezetni a kényszerítő körülmények alapján tett napóleoni ígérekkel. Párizsban, a Seine departementben pl. a 138,000 „igen” szavazattal szemben

<sup>126</sup> I. Napóleon által szervezett „népszavazás”-okról lásd, Friedrich id. m. 134., 549. o., Battelli id. m. 79. o.

<sup>127</sup> E gondolatot inspirálta az a körülmény, hogy a választópolgárok egyre nagyobb mértékben kifejezték elégedetlenségüket a parlamenttel szemben. „Egész Franciaországban — írja Marx — petíciókat nyújtottak be a nemzetgyűléshez, amelyekben barátságosan arra kérték, hogy tűnjön el. A nemzetgyűlés, a nép alkotmányosan szervezett kifejezője ellen ilyenformán annak szervezetlen tömegeit vitték tűzbe.” Ezek a parlament ellenes mozgalmak „Megtanították Bonaparte-t, hogy a parlamenti gyűlekezettől a népre apelláljon.” Marx—Engels: Válogatott Művek. I. k. 244. o.

184,000 „nem” szavazat esett, 83,000 tartózkodó és 10,000 érvénytelen szavazat mellett.<sup>128</sup>

Az elmaradott vidék, hagyományosan konzervatív parasztsága azonban még mindig olyan nagyarányú szavazási győzelmet hozott III. Napóleonnak,<sup>129</sup> hogy az — Marx szavai szerint — e szilárdnak vélt támogatás hiedelmében azonnal engedményeinek visszavonásába kezdett, „Mivel annyian szavaztak igennel az alkotmányosság frázisaival felcicomázott császárságra, Boustrapa (III. Napóleon gúnyneve), most azt hiszi, hogy zavartalanul helyreállíthatja a frázis nélküli császárságot, azaz a decemberi rezsimet.”<sup>130</sup>

Az a kb. 20% szavazat, amelyik az előző periódusban III. Napóleonra adott szavazatok közül elesett és az ellenzék táborához csatlakozott, jelezte tehát a napóleoni rendszer belső gyengülését, de ezt a jelzést Ő nem vette komolyan.

A *plebiszcitárizmus III. Napóleon bukása után is tovább élt* a francia társadalom jobboldali rétegeiben a napóleoni módszerek hagyományaként. A népszavazást továbbra is elsősorban antiparlamentáris célzattal, reakciós javaslatok keresztülvitelére személyi diktatórikus politikai rendszer megteremtésére kívánták a jobboldali erők alkalmazni.

Ennek a mozgalomnak az egyik vezéralakja Boulanger tábornok lett, akinek bonapartista ízü mozgalma az 1880-as években épp a néphangulat változás kihasználásának napóleoni módszereivel ért el kisebb sikereket.

A közvélemény liberális polgári része azonban gyanakodva fogadta a boulangista javaslatokat, amelyeknek hátsó célja rendszerint az volt, hogy a parlamenten belüli csekély befolyásukat valamilyen demagóg fogással előkészített népszavazás megrendezésével meg lehessen többszörözni, s főleg valamilyen „erőskezű” államférfit hatalomra lehessen segíteni. A boulangista mozgalom mindig valamilyen „új Napóleon” megválasztásától várta az „arany korszak” visszatérését.<sup>131</sup>

<sup>128</sup> A szavazástól való távolmaradók száma meghaladta a 2 milliót és egyes helyeken (Vendée és Rhone Valley) a jogosultak 30%-át is kitette. Friedrich id. m. 549. o.

A III. Napóleon által tartott népszavazásokra vonatkozóan — Lecky: Democracy and Liberty c. könyve I. k. 12., 31., 32. lapokra hivatkozva — megjegyzéseket tesz S. és B. Webb id. m. 29. o.

<sup>129</sup> Az adatokra vonatkozóan L. Friedrich id. m. 549—550. o.

<sup>130</sup> Marx levele Engelshez 1870. máj. 18-án. Marx—Engels Válogatott levelek. Szikra. Bp. 1950. 279. o.

A III. Napóleon által szervezett említett népszavazás alkalmával olyan módszerrel voltak a kérdések a szavazó lapon összeállítva, hogy aki III. Napóleon ellen szavaz, az egyben minden reformot is elvet.

Az I. Internacionálé felhívta a figyelmet erre a demagóg fogásra. Marx különös élesen hangsúlyozta, hogy „aki a népszavazáson résztvesz, az megszavazza az önkényuralmat az országon belül és a háborút az országon kívül”. E felvilágosító munkának tudható be, hogy „Franciaország minden ipari központjában a munkásosztály egy emberként állt talpra a népszavazás elvetésére. Szerencsétlenségre a vidéki kerületek súlyos tudatlansága többet nyomott a mérlegen”. Marx: A főtanács első üzenete a francia—porosz háborúról. Marx—Engels: Válogatott Művek. I. k. 467—468. o.

<sup>131</sup> Boulanger tábornok programjáról és mozgalmának fellendüléséről és hanyatlásáról lásd A. L. Lowell: Government and Parties in Continental Europe. London. Longmans, Green and Co. 1896. I. k. 85. s. köv. o., Bodley: Franciaország, MTA. kiadása. Bp. 1900. II. k. 446. s. köv. oldalak.

Éppen ezért nem csodálható, ha a plébiscitumot a polgári pártok jó része nem tűzte általában programja cégérére, még azok sem, akik egyébként titkos hívei voltak annak. A századforduló előtti Franciaország liberális közvéleményének álláspontját jellemzi Bodley: „A plébiscitárius elméletről viszont alig lehet elmondani, hogy valamely párt a magáénak vallja. A bonapartista, revizionista és egyéb plébiscitárius szervezetek jelentéktelen emberektől vezetett jelentéktelen szövetkezetek. Az az elv, amely mellett homályosan kardoskodnak, a francia nemzetben benn lappangó érzés, amelyet nem valamely propaganda cselszövényei vagy érvelései hoznak felszínre, hanem a nép hangulatának időszakos áramlatai. Egy-egy ilyen dagály, amikor megindul fölvihet valakit Franciaország trónjára.”<sup>132</sup>

Valóban nem pusztán a propaganda sikerei eredményezték e reakciós beállítottságú plébiscitárius elemek politikai felemelkedését, de „a néphangulat” áramlásainak felkeltésében nem kis szerepe volt Franciaországban sem a félrevezető demagóg fogásoknak. Rendszerint a polgári kormány-rendszerből való kiábrándulás okozta a nép „hangulatváltozásait”, amelyet a reakciós elemek demagógiájuk sikere esetein nem egyszer kamatoztattak a maguk politikai hasznára.<sup>133</sup>

A napóleoni-boulangista politikai módszerek felújítását láthatjuk az utóbbi években Franciaországban ismét. A polgári kormányok egymást érő válsága, a francia gyarmati rendszer gyors bomlása a defenzívában levő polgári rétegekben ismét azt a „néphangulat áramlást” keltette, hogy e folyamatot csak egy „erőskezű” államférfi tudja megállítani, s ennek érdekében a demokrácia korlátozása elől nem lehet kitérni. De Gaulle köztársasági elnökké választása és programjának megvalósítása — különösen az államfői referendum — nagyon hasonlít a napóleoni idők plebiscitumához. De Gaulle is a „népet” használja fel döntőbírónak a parlament és a közte folyó vitában, és az őt igazoló népszavazások a „népképviselőt” dezavválását jelentik.

De Gaulle politikájának rendes fogásává vált az, hogy az őt bíráló csoportokat, pártokat — különösen a parlamenten belül — azzal a fenyegetéssel igyekszik sakkban tartani, hogy újabb népszavazásokkal fogja a „maga igazát” bizonyítani, s ennek alapján még a ház feloszlatásától sem riad vissza.<sup>134</sup>

b) A franciáknak „évszázados” tapasztalatuk volt a népszavazás reakciós, antidemokrácia alkalmazásának lehetőségeiről — s ezért még a polgári körökben is nagy fenntartásokkal és bizalmatlansággal fogadták a jobboldal ilyen irányú kísérleteit, *Németországban* — ezzel szemben — a demokrácia gyakorlati építésétől egész az I. világháború végéig elzárt polgári radikalizmus nem is sejtette, hogy a népkedzdeményezés és a népdöntés a polgári demokrácia

<sup>132</sup> Bodley id. m. II. k. 339—340. o.

<sup>133</sup> Franciaországban is létezett olyan kispolgári mozgalom, amelyik a közvetlen demokratikus formákat a klasszikus svájci és amerikai intézmények mintájára kívánta alkalmazni.

Eszmei alapozója V. Considerant volt, s nyomában, főleg O. Rittinghausen gyakorolt hatást 1850-es évek demokrata mozgalmaira. A polgári radikalisták (kispolgári szocialisták) a század vége felé is követelték a referendum bevezetését — különösen az önkormányzati ügyekben. A polgári kormányzat a boulangista mozgalommal azonosítva — a teljesen más funkcióval megalkotott programot — a népszavazásoknak az önkormányzati szinten való bevezetését is a legmerekvebben elutasította, megakadályozta.

<sup>134</sup> Népszabadság. 1960. okt. 26. sz. Rudnyásky István: Viharfelhők Párizs felett.

klasszikus elvének bukását jelentő nyílt fasiszta diktatúra megalapozásához nyújthat majd segítséget.

*A kapitalizmus általános válságának idején Németországban a legkendőzetlenebbül nyilvánul meg a közvetlen demokratikus formák szolgálati szerepe a burzsoázia legreakciósabb csoportjának, a fasiszmusnak az uralomra segítésében, s formális legalizálásában.*

A nemzeti szocialista párt a hatalom átvételére való felkészülés idején igyekezett a weimari alkotmány közvetlen demokratikus intézményei nyújtotta lehetőségeket egyes politikai részeredmények elérésére felhasználni. Demagógiával magát a népérdekek „igazi” képviselőjének tüntette fel és olyan törvénytervezetek „népi kezdeményezését” szervezte, amelyek révén a tömegek részbeni jogos elégedetlenségét és az annak következményeként keletkező mozgalmakat a maga politikai céljainak a szolgálatába állította.

Jellegzetes példája ennek a taktikai húzásnak az a „népkezdeményezés”, amelyet az alk. 73. § (3) alapján két nemzetiszocialista vezér a Stahlhelm és Németiszocialista Néppárt nevében terjesztett be a birodalmi belügyminiszternél. Ez a javaslat „Gesetz gegen die Versklawung des deutschen Volkes” címen, vagy ahogy rövidebben nevezték „Freiheitsgesetz” néven szerepelt. Ebben arra hívták fel a kormányt, hogy a hadi tartozások fizetését a továbbiakban tagadja meg, a versaillesi szerződést — mint a történelmi igazsággal ellenkézőt nyilvánítsa magára nézve érvénytelennek. (A versaillesi szerződés 231, 429, 430. §-ait érintette a javaslat.)

A birodalmi belügyminiszter a kormány elé terjesztette a javaslatot, amelyet az, az alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek nyilvánított. Erre 1929. nov. 25-én 4,135,300 választójogosult aláírásával — amely valamivel több volt, mint az utolsó választáson résztvevő polgárok  $\frac{1}{10}$ -e — a birodalmi választási bizottsághoz benyújtották a javaslatot, azért, hogy afelett népszavazást tartssanak.

A birodalmi belügyminiszter a Reichstag elé terjesztette a javaslatot, azt remélve, hogy most már a Reichstag nyilvánítja azt alkotmány ellenesnek. Noha nyilvánvalóan a náci pártot sokan nem szívtelték, mégis kedvező alkalmat láttak a csoportok is a kormány elleni támadásra, s ennek következtében az eleinte kissé komolytalanul vett javaslatnak az alkotmány ellenességét a kormánypártnak nem sikerült kimondatni, mert sem az első, sem a második olvasás utáni szavazáson nem volt meg a szükséges szavazati többség. Ezután kénytelenek voltak a népszavazást megtartani, amelyen jóformán csak a náci párt tagjai és a vele szimpatizálók vettek részt. A 6,838,632 szavazó közül 5,838,868 szavazó a javaslat mellett, 338,231 ellene szavazott, 131,533 szavazat pedig érvénytelen volt.

A törvényjavaslat ellenzői, élén a kormánnyal, ezután újabb akcióba léptek és arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a törvény alkotmánymódosító természete miatt a választó jogosult polgárok legalább felének (kb. 20 millió polgárnak) kellett volna résztvenni a szavazáson, hogy érvényes határozat születhessen. A javaslat mögött álló pártok viszont azt mondták, hogy az alkotmány szövegében ilyen előírás nincs, az alkotmányba felvett idézett feltétel csak a Reichstag által hozott alkotmánymódosító határozatokra vonatkozik, nem pedig a Volksbegehren alapján tartott népszavazásokra.

1930. márc. 14-én összeült a Választási Bizottság, amelynek feladata volt a választás eredményének megállapítása és annak érvényessége fölötti hatá-

rozat hozatal. Itt olyan döntés született, amelyik a javaslat benyújtók számára volt kedvező: „Die Abstimmung bei dem Volksentscheid vom 22. dec. 1929. über den Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes ist gültig.”<sup>135</sup>

Még ekkor sem ült el a vita, és a weimari alkotmány intézményeinek arzenáljából újabb fegyvereket rángattak elő az ellenfelek. 1930. márc. 12-én a Reichstag képviselőinek  $\frac{1}{3}$ -a azt javasolta, hogy a törvény kihirdetését 2 hónapra függesszék fel. A vita alatt újabb és újabb csoportok támogatásával megerősödő kezdeményezők viszont erre a törvény sürgőssé nyilvánítását kérték, aminek elfogadása esetén a határozatot azonnal ki kell hirdetni. A Reichstag többsége a sürgősségi indítványt fogadta el, s 1930. márc. 13-án azután a birodalmi elnök ki is hirdette.<sup>136</sup>

A fasiszta párt „népkezdeményezése” és az akörül lezajló események jól mutatják, hogy a weimari alkotmány keretei között a legreakciósabb erők milyen önpropaganda manőverezéseket hajtottak végre, s mennyire találékonyak voltak az alkotmány intézményeinek dzsungeljében rejlő lehetőségek kihasználásában. E törvényjavaslat útja egyúttal azt is mutatja, hogy szemben álló pártokon belüli ellentéteket hogyan tudta a fasiszta taktika a maga javára fordítani, s hogyan tudott a kezdetben szinte nevetségesnek minősített kísérletből a tömegek megtévesztésére és részben táborába való megnyerésére módszereket kidolgozni.

A német fasizmus a weimari köztársaság alkotmányában intézményesített közvetlen demokratikus formákat a hatalom átvétele után Hitler államfőitisztlének „törvényesítésére”, majd pedig a „vezéri akarat” és a „nép akarat” azonosságának igazolására is felhasználta. A weimari alkotmány közvetlen demokratikus formái eredetileg széles lehetőségeket biztosítottak az államfő részére, hogy a parlamenttel szemben a népre hivatkozzon, mint „eredeti jogalkotóra”. Ez a megoldás kedvezett a fasizmusnak: uralmának első éveiben még néhány alkalommal népszavazást szervezett, mint „a legfelsőbb hatalommal való konzultálás”. E népszavazások arra irányultak, hogy már *eleve elhatározott, sőt keresztülvitt változások, intézkedések* jogszerűségének látszatát keltsék. Az első népszavazást a fasiszta hatalomátvétel után a birodalmi kormány 1933. október 14-i felhívása fölött tartották 1933. november 12-én.<sup>137</sup> Ebben a felhívásban azt „kérdték” meg a szavazóktól, hogy helyeslik-e a Nemzetek Szövetségéből való kilépést, a leszerelési konferenciáról való kivonulást, s kívánnak-e egy „igazi békét”, amely a nemzet tiszteletével és teljes egyenjogúságának elismerésével jár.<sup>138</sup> A 45 millió 176 ezer 713 szavazati

<sup>135</sup> F. Poetasch—Hiffter és társainak id. m. 199. o.

<sup>136</sup> A törvény körül folyó csatározást részletesen ismerteti F. Poetasch — Hiffter és társainak id. m. 199. s köv. oldal. H. Patezold. id. monográfiája.

Jellemző, hogy a szociáldemokrata párt ebben az időben nem tudott ilyen taktikai sikereket a közvetlen demokratikus formákon keresztül kiharcolni. A SzDP pl. 1932-ben élt ugyan a népkezdeményezési joggal, annak elérésére, hogy az ún. szükségrendeletnek a dolgozókat súlyosan érintő szociálpolitikai megszorításait hatálytalanítsák. A népszavazás megtartása előtt a törvényt a birodalmi elnök hirtelen kihirdette, ezután a kezdeményezési eljárásnak vége szakadt. Uo.

<sup>137</sup> Meissner—Kaisenbergr id. m. 95—96. o.

<sup>138</sup> A fasizmus demagógiájának megítélésére jellemző a népszavazási cédulákon levő „kormányfelhívás a német néphez”. Mellékelten közlünk néhány tanulságos részt az 1933. október 20-i felhívás szövegéből.

jogosultból a hivatalos eredmény megállapítása szerint 43 millió 491 ezer 577 szavazó, a jogosultak 96,3%-a járult az urnákhoz. 40,632.629 igenlő szavazattal szemben (93,4%), 2,101,191 „nem” szavazat volt s érvénytelennek nyilvánítottak 757,756 szavazatot.<sup>139</sup>

A fasiszta rezsim az első „jól szervezett” népszavazás után 1934. augusztus 19-én újra a „néphez fordult” a végrehajtó hatalom eddigi alkotmányos rendjének a megváltoztatására. A kabinet határozata szerint népszavazásnak kellett döntenie abban a kérdésben, hogy Hindenburg halála után a birodalmi elnöki és a kancellári funkciót egyesítsék-e, ami egyúttal azt is jelentette, hogy az egész végrehajtó hatalmat alkotmányjogilag is Hitler kezébe összpontosítják-e vagy sem. A szavazás alkalmával a megerősödő náci mechanizmus az előbbihez hasonló eredményt produkált.<sup>140</sup>

A 30-as években a hitleri rezsim népszavazásokat rendezett még az „anyaországhoz visszatérő” néhány területen (Rajnavidék, Ausztria) annak dokumentálására, hogy az „egység” helyreállítását azoknak a lakossága megnyíre támogatja.<sup>141</sup>

A kívánt „eredményt” mindig tanúsították a közzétett adatok, noha nem lehetett mindig eltitkolni az érdekelt lakosság ellenkezését.<sup>142</sup>

E hitleri népszavazások hitelességéről még a polgári jogtudomány is többnyire azt a nézetet vallja, hogy — noha még a hivatalos adatok szerint is a második népszavazásnál a népszavazástól távolmaradók, illetve az ellene szavazók száma növekedett, még sokkal nagyobb fokú lehetett a valódi ellen-

---

„Die deutsche Reichsregierung und das deutsche Volk sind sich einig in dem Willen, eine Politik des Friedens, der Versöhnung und der Verständigung zu betreiben, als Grundlage aller Entschlüsse und jeden Handelns...

Die deutsche Reichsregierung und das deutsche Volk sind daher eins in dem Beschlusse, die Abrüstungskonferenz zu verlassen und aus dem Völkerbund auszuschcheiden, bis diese wirkliche Gleichberechtigung unserem Volke nicht mehr vorenthalten wird.

Die deutsche Reichsregierung und das deutsche Volk sind entschlossen, lieber jede Not, jede Verfolgung und jegliche Drangsal auf sich zu nehmen, als künftighin Verträge zu unterzeichnen, die für jeden Ehrenmann und für jedes ehrliebende Volk unannehmbar sein müssen, in ihren Folgen aber nur zu einer Verewigung der Not und des Elends des Versailler Vertragszustandes und damit zum Zusammenbruch der zivilisierten Staatengemeinschaft führen würden.

Die deutsche Reichsregierung und das deutsche Volk haben nicht den Willen, an irgendeinem Rüstungswettlauf anderer Nationen teilzunehmen, sie sondern nur jenes Mass an Sicherheit, das der Nation die Ruhe und Freiheit der friedlichen Arbeit garantiert. Die deutsche Reichsregierung und das deutsche Volk sind gewillt, diese berechtigten Forderungen der deutschen Nation auf dem Wege von Verhandlungen und durch Verträge sisherzustellen.”

<sup>139</sup> C. Friedrich id. m. 565. o., Meissner—Kaisenbergr id. m. 95—96. o.

<sup>140</sup> 45.473.635 jogosultból 42.657.414 érvényes szavazatot adtak le, s ebből 89,9% fogadta el a kormány javaslatát. 10,1% szavazó pedig elvetette azt. Meissner—Kaisenbergr id. m. 96. o.

<sup>141</sup> 1936-ban a Rajna vidékén, 1938. IX. 10-én pedig Ausztriában tartottak népszavazást az Anschlusrról. C. Friedrich id. m. 565. o., Adamovich id. m. 36. o.

<sup>142</sup> Katolikus Tirolban pl. az Anschlusrra leadott szavazatok nem mindenütt érték el az összes szavazatok felét. Friedlich id. m. 566. o.

állítás, mert a közzétett eredményeket úgy „alakították”, hogy azok „egységes” és a nagytöbbségű „népakarat” látszatát prezentálják.<sup>143</sup>

A német fasiszmus amellett, hogy a látszat megőrzésére reprezentatív szavazások keretében „konzultált” a néppel, *ténylegesen eleve lehetetlenné tett minden formát, ahol a népakarat valóban megnyilatkozhatott volna*. A náci ideológia szerint a népakaratot a Führer ismeri a legjobban, s ha a társadalom többsége nem azt ismerné fel az egyedül helyes útnak, akkor csak saját képzetlenségéről, tudatlanságáról tesz tanúságot. Éppen ezért szó sem volt a hitleri rezsim megszilárdulása után arról, hogy a nép döntését igénybe vegye határozatainak kibocsátása előtt. A néhány „Volksentscheid”, amelyet a német fasiszta rendszer szervezett elsősorban a nemzetközi polgári közvélemény befolyásolására szolgáló porhintés volt. Jellemző, hogy uralomjutása után mily kevés kérdésben tartotta szükségesnek „a néppel való konzultálást” a náci rendszer.

Amiként megszűntek az állami akarat képzésének hagyományos formái, s teljesen kiment a divatból az iniciatíva és a referendum is, éppen úgy *felbomlottak az önkormányzati szervek* is akár képviseleti, akár a polgárok közvetlen akaratkifejezésére épültek. A hitleri rezsim uralomrajutása tehát a területi szervezeti egységekben, városi és községi szinten is a közvetlen jogalkotási formák teljes pusztulásával járt. „Egészen 1933-ig a kisebb községekben a közgyűlés, azaz a választójoggal rendelkező községtagok gyűlése volt az akaratkifejező szerv,” viszont a náci rendszer uralomrajutása a választópolgárok gyűlésének azonnali felbomlását indította el.<sup>144</sup>

A náci párt s annak vezető korifeusa, Hitler kezében a népszavazás és a népakaratra való hivatkozás a politikai demagógia olyan módszere volt, amelynek megrendezésénél az erőszak és hamisítás semmilyen formájától nem riadt vissza. A népszavazások ennek következtében mindig az egyhangú jóváhagyás látszatát keltő eredményt hozták, s legfeljebb néhány százaléknyi eltérés lehetett az előző szavazásokhoz viszonyítva. A hitleri népszavazások eredményeinek kozmetikálását, alakítását a legjobban az bizonyítja, hogy Hitler uralomrajutása előtt a náci párt által szervezett népszavazáson a jogosultaknak csak egy csekély hányada vett részt, míg a hatalom átvétel utáni hitleri szavazások eredményhirdetési a jogosultak legalább 90%-ának urnák elé vonulásáról és igenlő szavazásáról adtak számot.

A II. világháború után megmaradó fasiszta rendszerek is elárulták vonzalmukat a referendum Napóleon-i és hitleri gyakorlata iránt és igyekeztek erre jogalapot teremteni. Nagyon jellemző erre az 1945. okt. 22-i *spanyol referendum törvény*, amelyik az előbbi szemponton kívül, nyilvánvalóan a II. világháború utáni anti-fasiszta hullám csillapítására akarta alkotmányos, sőt demokratikus lepelbe burkolni Franco diktatúráját.

Érdekes az alig 2. szakaszból álló törvény bevezetése, amelyik voltaképpen a törvény indoklását jelenti. Többek között ilyen demagóg kitételek vannak benne: „Minden spanyol fel van jogosítva arra, hogy kivegye részét az

<sup>143</sup> A hivatalos eredmények sem tussolhatták el, hogy a legnagyobb munkáslakta városokban, viszonylag milyen jelentős volt még a nyílt terror ellenére is az előterjesztéssel szembefordulók száma. Hamburgban és Berlinben az ellenszavazatok elérték, sőt túl is haladták az össz-szavazatok 20%-át. Friedlich id. m. 565. o.

<sup>144</sup> F. Lünenbärger: Die Vertretung der Gemeinden im Rechtsverkehr. Vittorio Klostermann. Frankfurt am Main. 1951. 4–5. o.

állami feladatok megoldásából...” A törvényt azért bocsátja ki Franco — saját állítása szerint —, hogy „megvédjék a nemzetet azon népek politikai életében megfigyelt hibáktól, amelyeknek eredményeként a nemzet akaratát nagyfontosságú ügyekben vezetőinek szubjektív ítélete helyettesítette.”<sup>145</sup>

Az a forma, amelyet Franco az ilyen hibák megakadályozására a referendum törvényében megalkotott, *nagyon hasonlít a hitleri idők referendumához* külső ismérvek szerint is:

Népszavazást csak az államfő — tehát Franco — rendelhet el. Lényegében diszkrecionális joga annak eldöntése, hogy mikor teszi azt, mert a törvény annyira szabad kezét hagy neki a kezdeményezésben. A törvényben ugyanis csak ilyen „megkötés” van: „ha bármely törvény rendkívül fontossága tanácsossá teszi, vagy pedig a közérdek megkívánja” (1. §).

A referendum egyébként sem azért kell, hogy az legyen a legfelsőbb állami döntés. Ez továbbra is az államfő feladata, ő csupán „konzultálni” kíván a néppel a törvény szavai szerint: „a nemzet hűségesebb szolgálata érdekében” (1. §).

Ha az előbbiekhöz hozzászámítjuk, hogy Franco politikai hatalma tartalmaz is mily sok azonosságot mutat a hitleri fasizmussal, akkor nyilvánvaló, hogy ettől a referendumtól sem lehet mást várni, mint a népakarat meghamisításának valamilyen formális igazolási kísérletét.<sup>146</sup>

A reakciós tartalommal megtöltött népszavazási rendszer napjainkban is megtalálható és több jel mutat arra, hogy a klasszikus polgári értelemben alakított referendum intézménye is mind több helyen ölt magára ilyen vonásokat. Az imperializmus időszakában tehát ez az általános tendencia — ha néhány államban, mint Svájc, USA —nem is lehet a közvetlen demokratikus formák antidemokratikus irányba fordulásáról beszélni. Meg kell vizsgálnunk azt hogy melyek azok a feltételek, amelyek mellett történelmi tapasztalatok szerint közvetlen demokratikus intézmények a burzsoázia legreakciósabb csoportjainak kezében eszközökké váltak és válnak a klasszikus polgári intézmények és jogelvek felszámolásában.

a) Ezt a tendenciát az imperializmus korszakában a burzsoá társadalmi viszonyok rendkívül kiéleződött belső ellentmondásai alakítják ki. A burzsoá alkotmányosság általános válsága, a hatalomgyakorlás hagyományos burzsoá formarendszerét áttöri és a képviselői intézmények, valamint a közvetlen demokratikus formák egyaránt, a szélsőséges jobboldali pártok és csoportok kezében reakciós szolgálati szerepet kapnak.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> Franco nem vall színt, hogy melyik államokra gondolt, ahol ilyen „politikai hibákat” követtek el a vezetők „szubjektív” ítéleteik alapján. Hitler és Mussolini „szubjektívizmusa” mindenesetre nagyon csekély mértékben különbözött az ő szubjektívizmusától.

<sup>146</sup> A referendum törvényt különben maga az államfő 1938-ban és 1939-ben kapott felhatalmazás alapján hozta — minden népszavazási jóváhagyás nélkül. A törvény — ténylegesen: államfői rendelet — kibocsátásával Franco a fasizmus nagy veresége után szalonképesebb külsőt akart magára öltetni, hogy szorosabb kapcsolatot építhessen ki a nyugati demokráciákkal.

A népszavazás alkalmazására nem túlságosan gyakran gondolt, noha volt ilyenre példa, amidőn az 1938. március 9-i „Munka Chartát” 1947. júliusi népszavazással alaptörvénné emelte. Ez éppen úgy beletartozott polgári „demokratikus” igényekhez való alakulás akciójába, mint a referendum törvény kibocsátása is.

<sup>147</sup> L. Kovács István: A burzsoá alkotmányosság válsága. Bp. 1953. 161. s. köv. oldalak.



b) A referendum „kisajátítása” a társadalom kisebbségét képező, de semmiféle erőszaktól vissza nem riadó *jobboldali pártok, fasiszta csoportok* által történhet meg, akik hűségesen végrehajtják az államfő (vagy vezér) elgondolását, terveit a népszavazás „kivitelezésével” kapcsolatban.

1848 után Franciaországban ilyen Bonaparte érdekében mindenre kész népszavazást szervező mechanizmus volt a „December 10-i Társaság”, amelyet Napóleon 1870-ben ismét csatasorba állított a „népakarat” általa kívánt dokumentálására.<sup>148</sup>

A Német Nemzetiszocialista Párt ugyanilyen rohamcsapat lett a hitleri népszavazások szervezésében és lebonyolításában.

Másrészről a nagytőke segédkezet nyújt a polgári rend megvédése érdekében, eszközeiben nem válogató, hatalomra aspiráló jobboldali csoportoknak, amelyek álforradalmisággal a burzsoá alkotmányosságot szétörik; anélkül, hogy az alkotmányosság valamiféle klasszikus polgári szempontból is elfogadható új rendszerét megpróbálnák kiépíteni.

A plébiszcitárizmus előző történelmi tapasztalatok alapján — alkalmas arra, hogy ezt a rendszert „elfogadhatóvá tegye”, s a fasiszta rendszerek „törvényességének” látszatát keltsé.

c) A reakciós pártok és csoportok sem pusztán az erőszakkal érték el a kívánt szavazási eredményt — bár ez volt a legfontosabb tényező —, hanem a polgári kormányok politikája iránt támadt jogos elégedetlenséget *demagógiával a maguk politikai céljaiknak* szolgálatába állították. A kispolgári rétegekben az általuk támogatott ellenzéki pártok irányában viselt illúziók elvesztése után keletkezett olyan tömegpszichózis, amelynek talaján a kiábrándultság depressziójában, még az előbbinél is sokkal reakciósabb és népellensébb kormányok hatalomra kerüléséhez nyújtottak segítséget. E rétegek irányába a fasiszta szervezetek olyan demagóg propagandát indítanak, amely a jogos vagy jogosnak vélt sérelmek kiküszöbölését, a szociális viszonyok megjavítását ígéri, holott ez a politika a társadalmat még nagyobb megrázkódtatások, zavarok útjára vezeti, s a nyomort fokozza. 1848—1852-ig így használta ki a parasztság, kispolgárság, sőt a burzsoázia teljes kiábrándultságát III. Napóleon, akik „Jobb a borzalmas vég, mint a végnélküli borzalom” jelszóval maguk alapozták meg az államcsínyt.<sup>149</sup>

A hitleri rezsim ugyanúgy használta ki a békeszerződés alapján fizetendő jóvátételek, a gazdasági válság és a politikai anarchia zavarai következtében a 30-as évek elején a polgárság körében eluralkodó „mindenbe beletörődés” hangulatát.

d) Döntő mértékben játszik közre a fasiszta jellegű referendumok „eredményeiben” az, hogy a munkásosztály egységének megbontása, akadályozza a munkásság egyöntetű fellépését a reakcióval szemben. A reakció csapásokat mér a kommunista pártra, üldözi tagjait, igyekszik elszigetelni tőle a szociáldemokratákat. Ha ezt el tudta érni, nagyobb reménye volt mindig a „sikeres” népszavazás megszervezésére. A kommunista párt, ha hallatni tudta sza-

<sup>148</sup> III. Napóleon — írja Marx: „December 10-i Társaságában 10,000 csavargót gyűjtött össze, akik a népet kéne, hogy ábrázolják, mint Zűboly az oroszánt.” Utazásai során „nekik kellett a közlekedést játszaniok”. Marx—Engels Válogatott Művek. I. k. 272—273. o.

<sup>149</sup> Marx: Louis Bonaparte brumaire tizenharmadikája. Marx—Engels Válogatott Művek. I. k. 300. o.

vát és ez eljutott a széles tömegekhez, akkor ellenben komoly ellenzéke támadt a reakciós diktatúrák plébiszcitumain előterjesztett javaslatoknak.

A társadalom atomizálódása, a leghaladóbb rétegek megosztottsága, a tömegekben a polgári politikusok és pártok irányába egyre szélesedő kiábrándultság, a demagógia eredményes alkalmazása, a nép jogos és vélt sérelmének bizonyos politikai célok támogatására való kiaknázása, a személyi diktatúrák legitimizálására szolgáló népszavazások tartalmi meghatározói.

Ezek a tényezők természetesen nem csupán a fasiszta plebiszcitumok meghatározói, hanem az egész reakciós politikai intézményi rendszerre is determinálólag hatnak. Nyilvánvaló az is, hogy nem a közvetlen demokratikus formák a tekintélyuralmi rendszerek kialakulásának okai, de az egész burzsoá társadalmi fejlődés története azt bizonyítja, hogy a burzsoa osztálydiktatúra e formájánál fogva legdemokratikusabbnak tartott intézményeit is a burzsoá alkotmányosság klasszikus módszerének megsemmisítésére s a fasiszta diktatúra legitimizálására tudja felhasználni.

Az imperializmus szakaszában a közvetlen demokratikus formákon belül is a végletekig érnek azok az ellentmondások, amelyek a demokrácia megsemmisítését jelentik önmaga által. Ez az ellentmondás benne rejlik minden polgári állam közvetlen demokratikus intézményi rendszerében, de nem mindenütt fejlődik olyan fokra, mint a fasiszta államokban. Ezek a belső ellentmondások azonban a közvetlen demokrácia klasszikus államaiban is érlelődnek és az államfői referendum terjedése, a közvetlen demokratikus formák bomlásának előhírnöke. A polgári állam közvetlen demokratikus formáinak funkciójára, majd sorsára a leghatározottabban érvényesek a burzsoá demokrácia lényegére és perspektívájára vonatkozó engelsi igazságok: „A demokrácia alapjában véve önmagában való ellentmondás, hazugság, merő képmutatás... A politikai szabadság álszabadság, a lehető legrosszabb rabszolgaság: a szabadság látszata, és ezért a szolgaság valósága. ... a demokráciának, mint minden kormányzati formának, végül darabokra kell hullania, a képmutatás nem maradhat fenn, a benne rejlő ellentmondásnak felszínre kell bukkannia; vagy legyen teljes rabszolgaság — azaz kendőzetlen despotizmus, vagy pedig valódi szabadság és egyenlőség — azaz kommunizmus.”<sup>150</sup>

<sup>150</sup> Engels: A társadalmi reform előrehaladása a kontinensen. Marx—Engels Művei. Bp. 1957. 1. k. 480. o.

*Д-р Иштван Сентпетери*

## НЕПОСРЕДСТВЕННЫЕ, ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ФОРМЫ В РАЗВИТИИ КАПИТАЛИСТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

### I.

В эпоху классического капитализма институты непосредственной демократии сыграли в общем незначительную роль в развитии буржуазного государства. В ходе Великой французской революции окончательно был разрешен спор о том на какой основе должна осуществляться власть — непосредственным демократическим способом или представительством. Организация буржуазного государства категорически разрешила этот вопрос в пользу представительства.

1. В последовавших вслед за Великой французской буржуазной революцией других буржуазных революциях и в закрепивших их завоевания конституциях мы или совсем не находим или находим только в виде исключения юридическое признание непосредственных демократических форм, но ни в коей мере не в такой мере, как в институтах диктатуры якобинцев, вернее, в конституции 1793 года. Буржуазия на закате своего революционного радикализма обычно отказывалась от идеи осуществления непосредственных демократических институтов. Этому способствовало не только то, что представительство стало необходимым в современных больших государствах, но и то, что буржуазия во всех случаях чуждается форм, обеспечивающих возможные благоприятные условия для развертывания массовых движений. Ясно видна антипатия по отношению к непосредственным демократическим институтам, например, в революционных конституциях Бельгии 1830 года, во французских конституциях 1830 и 1848 годов и немецкой конституции 1849 года.

Во время венгерской буржуазной революции 1848—49 годов споры и практические мероприятия, касавшиеся организации новой государственной структуры, подтверждают, что буржуазия решительно встала на почву принципа представительства. Консервативная дворянская реакция попыталась сохранить в буржуазном государстве непосредственные демократические институты феодального строя. Направляемое Кошутом революционное руководство выступило против этого, так как видело, что в этих формах продолжало бы проявляться реакционное политическое влияние консервативного дворянства. Революционный центр сторонников Кошута, однако, отказался также от построения, вернее, от признания идей прямых демократических форм в плебейско-демократическом понимании, доказывая тем самым, что буржуазия уже заранее хотела воспрепятствовать тому, чтобы низшие слои общества участвовали в политической власти.

2. Прямые демократические формы смогли сохраниться в период классического капитализма, вернее, развиваться, только в исключительных, особых условиях. Как в Швейцарии, так и в штатах США распространение непосредственных демократических форм объясняется в первую очередь тем, что в этих обществах еще до революции существовали прямые демократические формы, но они не были институтами дворянства как в других странах и именно поэтому в ходе революции через них не порвались политические влияния, направленные и против буржуазии. Непосредственные демократические формы в период классического капитализма смогли распространиться только там, где к этим формам класс буржуазии привык уже в начале их организации и накопил опыт относительно того, что при наличии необходимых юридических га-

рантний (ограничение права голосования и т. д.) они не означают опасности для власти буржуазии ни со стороны феодальных элементов, ни со стороны низших классов.

а) Общие и особые условия применения непосредственных демократических форм в наиболее полной мере имелись в Швейцарии и именно поэтому здесь они распространились в самых широких кругах и в наибольшем количестве форм. Достижением экспериментов пионеров швейцарской организации государства является то, что — наряду с традиционными непосредственными демократическими формами (Landsgemeinde) — они создали формы, которые наряду с системой представительств обеспечивают гражданам, имеющим права голоса, непосредственное политическое влияние в рамках конституционных институтов. Этот эксперимент был вызван движениями мелкобуржуазного характера и руководством, состоявшее из представителей крупной буржуазии — признав с точки зрения интересов всей буржуазии безопасность, более того даже большую пользу этого — не отгородилось от него. Поэтому в Швейцарии постепенно, со ступеньки на ступеньку, уже в период классического капитализма оформилась система непосредственных демократических форм, которая в наиболее полной форме проявляется в селе, и во многих формах и в кантонах, а в определенных случаях и рамках даже и на федерационном уровне превратилась в основной институт осуществления власти.

б) В Америке непосредственные демократические формы колониальной эпохи возродились во время войны за независимость, это также смогло произойти потому, что эти формы и раньше служили не феодальной политической власти, а были областями сравнительно свободного, демократического образа жизни первых поселенцев. В ходе боев за независимость — не считая местные формы (town-meeting) — все же определенную роль сыграл лишь институт известный под названием «Конституционная власть народа», при помощи которого было проведено народное голосование конституций нескольких штатов. Этот институт однако также распространился лишь в десятилетия, последовавшие вслед за борьбой за независимость, так что в период классического капитализма непосредственные демократические формы почти не изменялись в американских штатах на государственном уровне.

## II.

В период империализма начинается распространение непосредственных демократических форм в буржуазных государствах. Во всем мире мелкобуржуазные движения выставляют эти требования. Буржуазия, видя опыт Швейцарии, понимает, что эти институты не угрожают буржуазному государственному строю, непосредственные демократические формы очень хорошо пригодны для того, чтобы руководство крупной буржуазии сделало по отношению к *мелкой буржуазии* такие уступки, которые охладждают, понижают настроение масс, направляя на изменения, и выбивают почву из-под оппозиционных и революционных движений. Уступками в отношении примечения непосредственных демократических форм буржуазное руководство хотело добиться сглаживания назревающих общественных противоречий и предотвратить взрыв социалистической революции.

В период империализма мелкобуржуазные движения, вышедшие за пределы государственных границ, распространили по всему миру непосредственные демократические институты.

1. а) В Швейцарии в период классического капитализма уже готовым стояло здание прямой, непосредственной демократии, в период империализма протекает улучшение и совершенствование этого здания. В Швейцарии в этот период стремятся главным образом к дополнению и расширению непосредственными демократическими институтами федерационной организации. Швейцарская практика непосредственных демократических институтов вплоть до наших дней оказывает самое большое влияние на дальнейшее распространение непосредственных демократических форм.

б) В США в 1890-х годах распространилось состоявшее главным образом из фермеров мелкобуржуазное демократическое движение, которое обшало ликвидацию коррупции и злоупотреблений, порождаемых партийной системой, и не в последнюю очередь ликвидацию вредного влияния монополий на государственные органы. Приблизительно в 20 штатах распространилась эта законодательная инициатива и референдум, после того как конституционный референдум уже ранее пустил общие корни. Однако «чудодейственные средства», срочно открытые по требованию мелкобуржуаз-

ного движения, ни в коей мере не прекратили злоупотреблений монопольного капитализма, которые имели более глубокие причины, не касавшиеся области политических формосуществования власти. Американский пример оказал особое влияние главным образом на несколько государств Средней и Южной Америки и на Австралию, где тот или иной институт непосредственной демократии — в первую очередь конституционный референдум — принят в числе государственных институтов.

2. В конце первой мировой войны на основе созревания всеобщего кризиса капитализма по новому поднимают идею применения непосредственных демократических институтов. Там, где имеется необходимость противодействия социалистическому демократизму, советскому примеру, там везде предлагают их для осуществления более демократической чем в первом социалистическом государстве «надклассовой» демократии. Непосредственные демократические формы в буржуазном значении стали одним из важнейших средств мелкобуржуазного социалистического реформизма в деле разоружения и ликвидации настоящих революционных движений, в деле восстановления и регенерации иллюзий масс по отношению к буржуазной демократии, которые (т. е. иллюзии) под влиянием революции уже распадаются.

В первую очередь идею введения непосредственных демократических форм подхватили буржуазно-радикальные и мелкобуржуазные социалистические партии стран, потерпевших поражение в мировой войне, так как именно в этих странах очень реальной проблемой была опасность социалистической революции.

В Германии, где немецкая народная партия и социал-демократическая партия уже в прошлом столетии включила в число своих требований программу «прямого народного законодательства» в время буржуазно-демократической революции в конституцию целого ряда земель, а впоследствии и в Веймарскую имперскую конституцию включают Volksbegehren (народную инициативу) и Volksentscheid (решение народа). Как в юридической форме, так и на практике классическая непосредственная демократическая форма (референдум относительно решения представительного органа на основании инициативы граждан) была отодвинута на задний план и наибольшую роль получили референдумы по инициативе главы государства. В Веймарской Германии референдум по инициативе главы государства дал возможность, чтобы глава государства накладывал перед гражданами вето на решения парламента и расстилал путь для прихода авторитарной власти, полностью конкурирующей с парламентом. Здесь формы непосредственной демократии открыли бесчисленные конституционные возможности для дезорганизации государственной жизни, которыми и воспользовались различные партии. Прямые демократические институты сыграли значительную роль в подготовке к власти фашистов в веймарской Германии, а позднее в формальной легализации Фашизма.

В Австрии референдум и инициатива в ответ на требования мелкобуржуазных партий, также получили конституционное признание на уровне провинций и на общегосударственном уровне. Практически это не имело значения, так как они не были применены в жизни. В Австрии социал-демократическая партия под влиянием Каутского стояла скорее на платформе «чистого представительства. Каутский уже на рубеже девятнадцатого и двадцатого века бичевал иллюзии, касавшиеся непосредственных демократических форм, тем усиленнее, однако, питал он иллюзии, касающиеся парламентаризма.

3. Мелкобуржуазные демократические движения после второй мировой войны снова дали толчок распространению этих форм. После продолжительного и настойчивого противоречия и во Франции получил законное юридическое право конституционный референдум (1946), однако во время конституционной реформы 1958 года опять на первый план вышел референдум по инициативе главы государства, который не играет положительной роли даже с точки зрения буржуазного демократизма.

В Италии было проведено народное голосование относительно государственной формы, а в 1947 году в конституцию были внесены конституционный и обычный законодательные референдумы.

В Западной Германии родившиеся в период после второй мировой войны конституции земель по-прежнему пытались удовлетворить потребность в демократии через непосредственные демократические формы. Конституция федерации — ссылаясь на веймарский пример — воздерживается от возрождения этих форм на общегосударственном уровне.

4. Непосредственные демократические требования включали иногда в свои программы партии и организации реакционных слоев, полностью враждебных делу прог-

ресса и мелкобуржуазным партиям, представлявшим внутри класса буржуазии относительно более прогрессивное политическое содержание. Эти группировки (вернее отражавшие их интересы «лидеры») использовали демократические формы для ограничения и ликвидации классической буржуазной демократии.

С начала развития буржуазного государства мы находим примеры антидемократических махинаций непосредственными демократическими формами, особенно большие размеры приняли эти ухищрения в эпоху империализма. В этот период находит свое выражение внутреннее противоречие буржуазных форм непосредственной демократии.

Наполеон I использовал первым плебисцит для легализации власти, приобретенной силой. Наполеон III последовал его примеру и «узаконил» свою акцию против парламента, в впоследствии «укрепил» им себя на императорском престоле.

Буланжистское движение стремилось и в дальнейшем сохранить эти «традиции» в политической жизни в интересах правых. Невдалеке конституционная реформа де Голя — его зафиксированный в конституции референдум по инициативе главы государства и организуемые им народные голосования — показывает определенное сходство с бонапартистским и буланжистским плебисцитом.

В рамках возможностей, которые предоставляла веймарская немецкая конституция, фашистские партии еще до прихода к власти сделали попытки относительно «народной инициативы» (1929: «Gesetz gegen die Versklawung des deutschen Volkes»). После прихода к власти Гитлер организовал народное голосование относительно выхода из Лиги Наций, ухода с конференции по разоружению и объявлению недействительными отдельных частей Версальского договора (Народное голосование 12 ноября 1933 года). В следующем году он утвердил народным голосованием сосредоточение в одном лице должности имперского президента и канцлера. На стремление авторитарных режимов к референдуму по инициативе главы государства указывает также закон о референдуме, принятый в Испании 22 октября 1945 года.

В эпоху империализма все более частыми становятся случаи антидемократического применения непосредственных демократических форм. Это является результатом того, что в буржуазных государствах становятся все более острее внутренние противоречия и в соответствии с диалектической закономерностью развития форма принимает роль, противоположную своей первоначальной функции.

Dr. István Szentpéteri

## DIE DIREKTEN DEMOKRATISCHEN FORMEN IN DER KAPITALISTISCHEN STAATLICHEN ENTWICKLUNG

### I.

Im Zeitalter des klassischen Kapitalismus spielten die Einrichtungen der direkten Demokratie im allgemeinen eine unwesentliche Rolle in der bürgerlichen staatlichen Entwicklung. Im Laufe der grossen französischen Bourgeois-Revolution wurde die Streitfrage endgültig entschieden, ob die Machtausübung auf direkten demokratischen Wege oder auf der Grundlage der Vertretung zu geschehen hat. Die bürgerliche *Staatseinrichtung* hat diese Frage ausgesprochen zu Gunsten der Vertretung entschieden.

1. In den bürgerlichen Revolution, die der grossen französischen Bourgeois-Revolution folgten, sowie in den Verfassungen, die deren Ergebnisse festlegten, ist die rechtliche Anerkennung der unmittelbaren demokratischen Formen entweder gar nicht oder nur ausnahmsweise zu beobachten, doch keineswegs in einem Ausmass, wie dies bei den Institutionen der Jakobiner Diktatur, bzw. in der Verfassung vom Jahre 1793 der Fall war. Mit der allgemeinen Dekadenz seines revolutionären Radikalismus liess das Bürgertum den Gedanken der Verwirklichung der unmittelbaren demokratischen Einrichtungen im allgemeinen fallen. Hierbei spielte nicht bloss der Umstand eine Rolle, dass die Vertretung in den modernen Gross-Staaten zur Notwendigkeit wurde, sondern auch eine ausgesprochene Abneigung gegenüber allen institutionellen Formen, die unter Umständen für die Entfaltung der Massenbewegungen günstige Bedingungen schaffen könnten. Diese Antipathie gegenüber den unmittelbaren demokratischen Einrichtungen ist z. B. der belgischen Verfassung von 1830, den französischen Verfassungen von 1830 und 1848, sowie der deutschen revolutionären Verfassung von 1849 klar zu entnehmen.

Was die ungarische bürgerliche Revolution von 1848/49. betrifft bringen sowohl die Debatten um die Errichtung der neuen staatlichen Organisation wie auch die praktischen Massnahmen den Beweis dafür, dass das Bürgertum entschieden auf der Grundlage des Repräsentationsprinzips steht. Die konservative adelige Reaktion versuchte die unmittelbaren demokratischen Einrichtungen der feudalen Ordnung in den bürgerlichen Staat hinüberzuretten. Die von Kossuth geleitete revolutionäre Führung widersetzte sich diesem Bestreben, da sie sah, dass durch diese Formen bloss der reaktionäre politische Einfluss des konservativen Adels weiterleben würde. Andererseits war aber das revolutionäre Zentrum von Kossuth auch gegen den Gedanken, die unmittelbaren demokratischen Formen im plebejischen, demokratischen Sinn auszubauen, bzw. anzuerkennen, wodurch es bewies, dass das Bürgertum den unteren Schichten in bezug auf ihre Teilnahme an der politischen Macht von vornherein Schranken stellen wollte.

2. Im Zeitalter des klassischen Kapitalismus konnten die unmittelbaren demokratischen Formen bloss ausnahmsweise und unter besonderen Bedingungen bestehen oder sich entwickeln. Die Verbreitung der unmittelbaren demokratischen Formen sowohl in der Schweiz wie in den Vereinigten Staaten lässt sich an erster Stelle dadurch erklären, dass es in diesen Gesellschaften bereits vor der Revolution

unmittelbare demokratische Formen gegeben hat; da diese aber keine adeligen Klaseinrichtungen waren — wie anderswo —, kam auch während der Revolution kein antibürgerlicher politischer Einfluss durch sie zum Ausdruck. Während des klassischen Kapitalismus konnten sich die unmittelbaren demokratischen Formen nur dort verbreiten, wo sich die Bourgeoisie zu Beginn ihrer Organisation als Klasse an sie gewöhnt hat und die Erfahrung machen konnte, dass diese Formen bei entsprechenden rechtlichen Garantien (Beschränkung des Stimmrechts, u. s. w.) weder seitens der feudalen Elemente, noch von den unteren Klassen her eine Gefahr für die bürgerliche Macht bedeuten.

a) Da die allgemeinen und besonderen Bedingungen der Anwendung von unmittelbaren demokratischen Formen im höchsten Mass in der Schweiz vorlagen, konnten sich diese eben hier in den weitesten Kreisen und in den mannigfaltigsten Formen verbreiten. Es ist das Ergebnis der bahnbrechenden Versuche der Schweizer staatlichen Organisation, dass sie neben den traditionellen unmittelbaren demokratischen Formen (Landsgemeinden) auch jene Formen ins Leben riefen, die neben dem Repräsentationssystem auch dem direkten politischen Einfluss der stimmberechtigten Bürger verfassungsmässige institutionelle Rahmen boten. Bewegungen kleinbürgerlichen Charakters förderten diese Versuche, denen sich die grossbürgerliche Führung — die Gefährlosigkeit, ja sogar den grossen Nutzen aus dem Gesichtspunkt der gesamtbürgerlichen Interessen erkennend — nicht schroff widersetzte. Daher wurde in der Schweiz allmählich und Schritt für Schritt bereits im Zeitalter des klassischen Kapitalismus jenes System der unmittelbaren demokratischen Formen ausgebaut, welches im vollstem Mass in den Gemeinden zur Geltung kam, aber in zahlreichen Formen auch in den Kantons funktionierte und in gewissen Fällen und Rahmen sogar auf Bundesebene zur Grundeinrichtung der Machtausübung wurde.

b) In Amerika wurden die unmittelbaren demokratischen Formen des kolonialen Zeitalters während des Unabhängigkeitskrieges erneuert und auch hier konnte das deshalb geschehen, weil eben diese Formen ehemals nicht im Dienst der feudalen politischen Macht standen, sondern den verhältnismässig freien, demokratischen Lebensformen der ersten Ansiedler angepasst waren. Die lokalen Formen (town-meeting) ungeachtet, konnte während des Unabhängigkeitskrieges nichtsdestoweniger nur die unter dem Namen „konstituierende Macht des Volkes“ bekannte Einrichtung eine gewisse Bedeutung erlangen, wobei einige staatliche Verfassungen einer Volkssabstimmung unterworfen wurden. Aber auch diese Einrichtung konnte sich erst in den Jahrzehnten nach dem Unabhängigkeitskrieg verbreiten, so dass die unmittelbaren demokratischen Formen während des klassischen Kapitalismus in den amerikanischen Staaten auf Staatsebene kaum zur Anwendung kamen.

## II.

Die Verbreitung der unmittelbaren demokratischen Formen im Kreise der bürgerlichen Staaten beginnt im Zeitalter des Imperialismus. In der ganzen Welt stehen diese Forderungen auf dem Banner von kleinbürgerlichen Bewegungen. Angesichts der Schweizer Erfahrungen kommt das Bürgertum zur Erkenntnis, dass die bürgerliche Staatsordnung von diesen Einrichtungen nicht gefährdet wird. Die unmittelbaren demokratischen Einrichtungen eignen sich in vorzüglicher Weise zu Zugeständnissen, die die grossbürgerliche Führung dem Kleinbürgertum macht, um mit ihnen die Massenstimmung für etwaige Veränderungen abzdämpfen und den Wind aus den Segeln der oppositionellen und revolutionären Bewegungen herauszuholen. Der Zweck, den die bürgerliche Führung mit ihren in der Richtung der unmittelbaren demokratischen Formen gemachten Zugeständnissen verfolgte, bestand darin, die reifenden gesellschaftlichen Widersprüche abzdämpfen und dem Ausbruch der sozialistischen Revolutionen vorzubeugen.

Im Imperialismus wurden die unmittelbaren demokratischen Einrichtungen in aller Welt von kleinbürgerlichen Bewegungen verbreitet, die sich über die Landesgrenzen hinausbreiten.

1. a) In der Schweiz stand das Gebäude der unmittelbaren Demokratie bereits zu Zeiten des klassischen Kapitalismus aufrecht; während des Imperialismus ist die Verschönerung und Verbesserung im Gange. In der Schweiz trachtet man in dieser Periode besonders die Bundesorganisation mit unmittelbaren demokratischen Ein-



richtungen zu ergänzen und zu erweitern. Bis heute übt die Schweizer Praxis der unmittelbaren demokratischen Einrichtungen den grössten Einfluss auf die weitere Verbreitung der unmittelbaren demokratischen Formen aus.

b) In den 1890-er Jahren verbreitete sich in den USA eine kleinbürgerliche, demokratische Bewegung, die vorwiegend aus Farmern bestand; sie versprach, die Korruption und die Übelstände des Parteiensystems zu liquidieren und, nicht zuletzt, jenen schädlichen Einfluss zu beheben, den die Monopole auf die staatlichen Organe ausübten, die Gesetz-Initiative und das Referendum verbreitete sich in etwa 20 Staaten, nachdem das Verfassungsreferendum bereits früher allgemein festen Fuss gefasst hat. Die auf die Forderung der kleinbürgerlichen Bewegung plötzlich erfundenen „Wundermitteln“ machten jedoch den Übelständen des Monopolkapitalismus überhaupt kein Ende: diese stammten nicht vom Gebiet der politischen Formen der Machtausübung, sondern von tieferen Lagen. Das amerikanische Beispiel wirkte besonders kräftig in einigen Staaten von Mittel- und Südamerika, sowie in Australien, wo eine oder die andere Einrichtung der unmittelbaren Demokratie — vor allem das Verfassungsreferendum — in die Reihe der staatlichen Institutionen aufgenommen wurde.

2. Am Ende des ersten Weltkrieges, auf Grund der reifenden allgemeinen Krise des Kapitalismus, wurde der Gedanke der Anwendung unmittelbarer demokratischer Einrichtungen erneut aufgeworfen. Überall, wo es galt, dem sozialistischen Demokratismus, dem sowjetischen Beispiel das Gegengewicht zu halten, wurde die Verwirklichung einer Demokratie empfohlen, die noch demokratischer sein sollte, als der erste sozialistische Staat und „über den Klassen“ zu stehen hatte. Die im bürgerlichen Sinn genommenen Formen der unmittelbaren Demokratie wurden zu einem der wichtigsten Mittel des kleinbürgerlichen sozialistischen Reformismus in der Demobilisierung und der Liquidierung der wirklichen revolutionären Bewegungen, sowie in der Wiederherstellung und Regenerierung der Illusionen, welche die Massen gegenüber der bürgerlichen Demokratie bewiesen haben und welche unter dem Einfluss der Revolution gerade im Begriff waren sich aufzulösen.

Besonders in den Staaten, die im Weltkrieg eine Niederlage erlitten haben, wurde die Einführung der unmittelbaren demokratischen Formen von den bürgerlichen radikalen und den kleinbürgerlichen sozialistischen Parteien befürwortet, dort also, wo die Gefahr der sozialistischen Revolution ein durchwegs reales Problem darstellte.

In Deutschland, wo die Deutsche Volkspartei und die Sozialdemokratische Partei das Programm der „unmittelbaren Volksgesetzgebung“ bereits im Laufe des vergangenen Jahrhunderts zwischen ihre Forderungen aufgenommen haben, wurden das Volksbegehren und der Volksentscheid in der bürgerlichen demokratischen Revolution in die Verfassung einer Reihe von Ländern und auch in die Weimarer Reichsverfassung eingegliedert. Sowohl in der rechtlichen Form, wie auch in der Praxis geriet die klassische unmittelbare demokratische Form (auf Grund der Initiative der Bürger das über dem Beschluss des Repräsentationsorgans gehaltene Referendum) in den Hintergrund, während die wichtigste Rolle dem Referendum staatsoberhauptide Initiative zukam. Im Weimarer Deutschland ermöglichte das staatsoberhauptide Referendum dem Staatsoberhaupt, bei den Bürgern ein Veto gegen die Beschlüsse des Parlaments einzulegen und den Weg einer autoritären Gewalt zu ebnen, die dem Parlament vollauf konkurrieren kann. Die Formen der unmittelbaren Demokratie boten hier zur Desorganisierung des staatlichen Lebens unzählige verfassungsmässige Möglichkeiten, deren sich die verschiedenen Parteien auch tatsächlich bedienten. Die Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie spielten im Weimarer Deutschland sowohl in der Vorbereitung der faschistischen Machtübernahme, wie auch, später, in der formellen Legalisierung des Faschismus eine bedeutende Rolle.

In Österreich wurde, infolge der Forderung der kleinbürgerlichen Parteien, dem Referendum und der Initiative sowohl auf Landes- wie auch auf Bundesebene ebenfalls die verfassungsrechtliche Anerkennung zuteil. Praktisch war dies allerdings belanglos, da es nicht zu ihrer Anwendung kam. Unter dem Einfluss von Kautsky stand in Österreich die sozialdemokratische Partei eher auf „rein repräsentativer“ Basis. Bereits zur Zeit der Jahrhundertwende wurden die Illusionen gegenüber den Formen der unmittelbaren Demokratie von Kautsky heftig kritisiert; umso mehr hegte er die Illusionen gegenüber dem Parlamentarismus.

3. Die kleinbürgerlichen demokratischen Bewegungen nach dem zweiten Weltkrieg gaben der Verbreitung dieser Formen einen erneuten Anstoss. Nach langem und zähem Widerstand erhielt das Verfassungs-Referendum auch in Frankreich das Bürgerrecht (1946); allerdings kam im Laufe der Verfassungsreform von 1958 wider die Form des staatsoberhäuptlichen Referendum in den Vordergrund, der sogar vom bürgerlich-demokratischen Gesichtspunkt aus keinerlei positive Rolle zukommt.

In Italien wurde in der Frage der Staatsform eine Volksabstimmung abgehalten, während das Verfassungs- und das Gesetz-Referendum in die Verfassung des Jahres 1947 aufgenommen wurde.

Die in Westdeutschland nach dem zweiten Weltkrieg ins Leben gerufenen staatlichen Verfassungen trachteten weiterhin den Ansprüchen auf Demokratie durch die unmittelbaren demokratischen Formen entgegenzukommen. Sich auf das Weimarer Beispiel berufend enthält sich die Bundesverfassung der Erneuerung dieser Formen auf Bundesebene.

4. Die unmittelbaren demokratischen Forderungen wurden — entgegen den kleinbürgerlichen Parteien, die innerhalb der bürgerlichen Klasse einen verhältnismässig fortschrittlicheren politischen Inhalt vertreten — auch von den Parteien und Organisationen der dem gesellschaftlichen Fortschritt vollkommen feindlich eingestellten reaktionären Schichten zeitweise in ihr Programm aufgenommen. Diese Gruppen (bzw. die ihre Interessen ausdrückenden „Führer“) benützten die demokratischen Formen zur Einschränkung und Liquidierung der klassischen bürgerlichen Demokratie.

Seit Beginn der bürgerlichen staatlichen Entwicklung finden wir Beispiele der mit den unmittelbaren demokratischen Formen betriebenen antidemokratischen Machinationen, doch nahmen diese besonders im Zeitalter des Imperialismus grössere Dimensionen an. Die innere Gegensätzlichkeit der bürgerlichen Formen der unmittelbaren Demokratie kommt dann besonders kräftig zum Ausdruck.

Napoleon I war der erste, der das Plebiszit zur Legalisierung der mit Gewalt erworbenen Macht benutzte. Napoleon III. folgte seinem Beispiel, indem er zuerst seine Aktion gegen das Parlament „legalisieren“ und dann sich selbst auf dem kaiserlichen Thron „bestätigen“ liess.

Die boulangistische Bewegung trachtete auch weiterhin diese „Traditionen“ im politischen Leben im Interesse der Rechten aufrechtzuerhalten. Jüngstens zeigt die Verfassungsreform von de Gaulle — in der Verfassung verankertes staatsoberhäuptliches Referendum, vom ihm veranstaltete Volksabstimmungen — gewisse Ähnlichkeit mit dem bonapartistischen und boulangistischen Plebiszitarismus.

In den von der Weimarer deutschen Verfassung gebotenen Möglichkeiten haben die faschistischen Parteien bereits vor der Machtübernahme einen Versuch mit dem „Volksbegehren“ gemacht (1929: „Gesetz gegen die Versklawung des deutschen Volkes“). Nach der Machtübernahme veranstaltete Hitler eine „Volksabstimmung“ über dem Austritt aus dem Völkerbund, dem Auszug aus der Abrüstungskonferenz und der Ungültigkeitserklärung gewisser Teile des Versailler Vertrages (Volksabstimmung vom 12. November 1933). Im nächsten Jahr liess er die in seine Hand erfolgte Vereinigung der Ämter des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers durch eine Volksabstimmung gutheissen. Auch das spanische Referendum-Gesetz vom 22. Oktober 1945 zeigt die Vorliebe der autoritären Systeme für das staatsoberhäuptliche Referendum.

Im Zeitalter des Imperialismus werden die Fälle der antidemokratischen Anwendung unmittelbarer demokratischer Formen immer häufiger. Es ist eine Folge davon, dass die inneren Widersprüche innerhalb der bürgerlichen Staaten stets schärfer zum Ausdruck kommen und — gemäss der dialektischen Gesetzmässigkeit der Entwicklung — die Form eine mit ihrer ursprünglichen Funktion entgegengesetzte Rolle aufnimmt.